

# Das migrationspolitische Feld der Schweiz

Eine politikwissenschaftliche Analyse der Vernehmlassung zum Arbenzbericht

von  
Hans Mahnig

Konzeption und Leitung:  
PD Dr. Andreas Wimmer

Eine Studie des  
Schweizerischen Forums für Migrationsstudien  
an der Universität Neuenburg  
Mai 1996

im Auftrag des  
Bundesamts für Flüchtlinge  
Eidg. Justiz und Polizeidepartement  
Bern

# INHALT

1 EINLEITUNG .....	2
1.1 Aufbau der Arbeit .....	2
1.2 Kurzer historischer Rückblick .....	3
1.3 Die Funktion des Vernehmlassungsverfahrens.....	4
1.4 Die Vernehmlassung zum Arbenzbericht .....	5
2 DIE AKTUELLE KONFLIKT- UND KONSENSSTRUKTUR DER SCHWEIZERISCHEN MIGRATIONSPOLITIK.....	8
2.1 Zur Methodologie der Untersuchung: Bildung von drei Idealtypen .....	9
2.2 Schwächen des Arbenzberichts als Problem für die Auswertung .....	12
2.3 Die Verortung der Stellungnehmer in der migrationspolitischen Arena.....	14
2.3.1 Internationale Flüchtlingspolitik.....	16
2.3.2 Asylpolitik .....	21
2.3.3 Ausländerpolitik.....	25
2.3.3.1 Die Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut von 1995 .....	31
2.4 Migrationspolitik .....	36
2.5 Zusammenfassung .....	39
3 KONFLIKT UND KONSENS UNTER DEN EINFLUSSREICHEN AKTEUREN .....	43
3.1 Die einflussreichen Akteure im vorparlamentarischen Bereich .....	45
3.2 Die einflussreichen Akteure im direktdemokratischen Bereich .....	47
3.3 Konflikt und Konsens unter den einflussreichen Akteuren .....	49
4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND OPTIONEN FÜR EINE ZUKÜNFTIGE MIGRATIONSPOLITIK .....	55
4.1 Kurze Rekapitulation der Befunde .....	55
4.2 Meinungsumfragen als Ergänzung zum Vernehmlassungsverfahren.....	58
4.3 Optionen für eine zukünftige Migrationspolitik: Plädoyer für eine Doppelstrategie .....	60
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	67
ANMERKUNGEN .....	68

# 1 EINLEITUNG

Am 3. Juli 1993 erteilt der Vorsteher des EJPD, Bundesrat Koller, dem ehemaligen Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Peter Arbenz, den Auftrag, einen Bericht über eine zukünftige Migrationspolitik auszuarbeiten. Dieser *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik* wird dem Bundesrat im Mai 1995 vorgelegt und anschliessend zur Grundlage für ein Vernehmlassungsverfahren, welches das BFF in der zweiten Hälfte 1995 durchführt.

Der vorliegende Studie analysiert die Resultate dieses Vernehmlassungsverfahrens aus politikwissenschaftlicher Sicht. Sie wurde parallel zur Auswertung unter der Leitung des BFF durchgeführt und soll diese ergänzen. Sie hat zum Ziel, die Bereiche von Konflikt und Konsens herauszuarbeiten, um daraus Schlüsse bezüglich möglicher Optionen für eine zukünftige Migrationspolitik zu ziehen.

## 1.1 *Aufbau der Arbeit*

Der Bericht besteht aus drei Teilen: (1) einer Positions- und einer Konsensfeldanalyse, die dazu dienen, die Struktur der migrationspolitischen Arena der Schweiz zum aktuellen Zeitpunkt zu bestimmen (sog. *Situationsanalysen*)<sup>1</sup>; (2) einer Gewichtung der Positionen im Meinungsfeld, wobei untersucht wird, welche Interessen und normativen Positionen aufgrund des politischen Einflusses der Stellungnehmer die grössten Durchsetzungschancen haben (*Einflussanalyse*); (3) eine vorläufige Skizze von migrationspolitischen Optionen für die Zukunft, die sich auf die in (1) und (2) erarbeiteten Resultate stützt.

In einem geplanten zweiten Teil des Projekts soll die *Positionsvalidität* der Stellungnehmer überprüft werden. Ihre Stellungnahmen werden in eine historische Perspektive gestellt, um abzuschätzen, ob sie sich im Fluss befinden und in welche Richtung sie sich gegebenenfalls entwickeln. Es handelt sich also um eine Analyse, welche die Zeitdimension berücksichtigt (*Prozessanalyse*) und die es er-

lauben wird, das bis anhin relativ statische Untersuchungsmodell zu dynamisieren. Diese Untersuchung wird die Diskussion der migrationspolitischen Optionen für die Zukunft natürlich nochmals verändern.

Methodologisch wird sich die Untersuchung des Instruments der *Policy-Analyse* oder *Politikfeldanalyse* bedienen, das sich in Westeuropa seit ungefähr einem Jahrzehnt als ausgereiftes Verfahren zur Analyse öffentlichen Handelns etabliert hat.<sup>2</sup>

## **1.2 Kurzer historischer Rückblick**

Der Bericht Arbenz ist Teil einer schon lange andauernden politischen Reflexion über das Thema Migration in der Schweiz. Im Herbst 1987 hatte die damalige Vorsteherin des EJPD, Bundesrätin Kopp, Peter Arbenz erstmals damit beauftragt, innerhalb einer Arbeitsgruppe eine Flüchtlings- und Asylstrategie für die 90er Jahre zu entwerfen. Der von dieser interdepartementalen Strategieguppe erarbeitete Bericht *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre* wird im Januar 1989 veröffentlicht und anschliessend in die Vernehmlassung geschickt. Im April 1991 erarbeiten das BIGA und das BFA einen *Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der neunziger Jahre*. Diese Arbeit dient zusammen mit dem Strategiebericht von 1989 als Basis für den am 15. Mai 1991 vom Bundesrat verabschiedeten *Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik*, der am 10. Juni im Nationalrat und am 3. Oktober im Ständerat diskutiert wird. Im folgenden Jahr konstituiert sich die *Interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen* (IAW) und wird das *Bundesamt für Flüchtlinge* (BFF) geschaffen. Ebenfalls 1992 wird von der Ständerätin Rosemarie Simmen (CVP) eine Motion eingereicht, die vom Bundesrat verlangt, ein Migrationsgesetz auszuarbeiten. Diese Motion wird Ende 1992 und Anfang 1993 von den staatspolitischen Kommissionen des National- und des Ständerates diskutiert und anschliessend an den Bundesrat überwiesen. Der Bundesrat erhält somit den Auftrag, ein Migrationsgesetz auszuarbeiten. Die folgenden Schritte schliessen sich wie weiter oben erwähnt an.

Parallel dazu findet eine Reflexion über eine Reform des Asylgesetzes statt: Am 1. Juni 1993 setzt Bundesrat Koller eine Expertenkommission ein, die Vorschläge für eine Überführung des dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) vom 22. Juni 1990 in ordentliches Recht und für eine Revision des ganzen Asylgesetzes sowie gewisser Bereiche des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931 ausarbeiten soll. Am 9. Juni 1994 wird ein erster Vorentwurf der Expertenkommission, die unter der Leitung des EJPD steht, in die Vernehmlassung geschickt und im Juni 1995 werden deren Ergebnisse publiziert.

Der Arbenzbericht muss also als eine Etappe in einem fast zehnjährigen Prozess des Suchens nach neuen Konzepten im Migrationsbereich gesehen werden. Waren es während der 80er Jahre vor allem die Auseinandersetzungen um die Asylpolitik, die den Bund zum Handeln zwangen, so steht heute die Frage des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Union im Vordergrund. In den bilateralen Verhandlungen der Schweiz mit der EU ist die Frage der Freizügigkeit zentral, und diese steht in engstem Verhältnis zum Thema der Immigration.

Wie verschiedene Volksabstimmungen der letzten Jahre gezeigt haben, scheint sich in diesen Fragen ein Graben zwischen den Haltungen der politisch Verantwortlichen und der Schweizer Bevölkerung abzuzeichnen: 1992 widersetzte sich das Volk dem Eintritt der Schweiz in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), 1994 verwarf es eine Verfassungsänderung, die eine erleichterte Einbürgerung von Immigranten der zweiten Generation vorsah und 1995 wurde die Revision der Lex Friedrich abgewiesen. In allen drei Fällen wandten sich die Stimmbürger gegen die Empfehlungen der Regierungsparteien.

### **1.3 Die Funktion des Vernehmlassungsverfahrens**

Das Vernehmlassungsverfahren zum Arbenzbericht muss in diesem Zusammenhang gesehen werden. Man kann heute in Westeuropa eine allgemeine

Tendenz der Regierungen und Verwaltungen beobachten, sich vermehrt auf Konsultations- und Informationsmechanismen zu stützen. In einem ständig komplexer werdenden sozialen Umfeld sind sie zunehmend auf solche Instrumente angewiesen, um Entscheidungen zu verhindern, die nicht durchsetzbar wären und deswegen einen Verlust an Ressourcen und an politischer Legitimität bedeuten würden.<sup>3</sup> Die politisch Verantwortlichen in der direktdemokratischen Schweiz sind noch viel stärker als andere westeuropäische Exekutiven auf die breite Akzeptanz ihrer Entscheidungen angewiesen.

Es versteht sich deshalb, dass in einer so sensiblen Frage wie derjenigen der Immigration das Vernehmlassungsverfahren zur Anwendung gelangt. Zusammen mit der Einsetzung einer Expertengruppe stellt es das traditionelle Instrument der Bundesverwaltung dar, um sich Informationen über die Verteilung und das Gewicht unterschiedlicher Positionen und Meinungen zu beschaffen.<sup>4</sup>

#### **1.4 Die Vernehmlassung zum Arbenzbericht**

Welche Gruppen und Institutionen haben an der Vernehmlassung zum Arbenzbericht teilgenommen?

Ihre Gesamtzahl beträgt 76 und gliedert sich in die folgenden Untergruppen: 26 Kantone, 7 Parteien, 3 Eidgenössische Kommissionen, 8 Konferenzen und Vereinigungen, 2 Kommunale Vertretungen, 8 Hilfswerke und Flüchtlingsorganisationen, 5 Kirchen und kirchliche Organisationen, 7 Wirtschaftsorganisationen und Berufsverbände, 4 diverse Organisationen und eine Einzelperson (siehe die Tabelle auf der folgenden Seite sowie das Abkürzungsverzeichnis auf Seite 67). Die vorliegende Arbeit berücksichtigt nur die *gesellschaftlichen Gruppen* und keine Bundesadministrationen, weshalb sich die Zahl der Stellungnehmer auf 67 reduziert.

Wie in Kapitel II gezeigt werden wird, deckt diese Auswahl aber nicht alle wichtigen, insbesondere nicht alle referendumsfähigen Akteure ab. Es wurden deshalb

noch die politischen Positionen der *Freiheitspartei der Schweiz* (FPS) mittels eines Interviews erfragt,<sup>\*</sup> wodurch sich die Zahl der Beteiligten wieder auf 68 erhöht.

<sup>\*</sup> Interview mit René MOSER, Vize-Fraktionspräsident der FPS im Nationalrat und Sprecher für Aussenpolitik, am 11. März 1996 im Bundeshaus Bern.

# LISTE DER 76 TEILNEHMER DER VERNEHMLASSUNG ZUM ARBENZBERICHT

## KANTONE

Regierungsrat Kt Zürich	ZH
Regierungsrat Kt Bern	BE
Militär-, Polizei- und Umweltschutzdep. Kt Luzern	LU
Landammann und Regierungsrat Kt Uri	UR
Landammann und Regierungsrat Kt Schwyz	SZ
Landammann und Regierungsrat Kt Obwalden	OW
Fremdenpolizei Kt Nidwalden	NW
Fürsorgedirektion Kt Glarus	GL
Regierungsrat Kt Zug	ZG
Conseil d'Etat du Ct de Fribourg	FR
Regierungsrat Kt Solothurn	SO
Regierungsrat Kt Basel-Stadt	BS
Regierungsrat Kt Basel-Landschaft	BL
Departement des Innern Kt Schaffhausen	SH
Regierungsrat Kt Appenzell A. Rh.	AR
Standeskommission Kt Appenzell I. Rh.	AI
Justiz und Polizeidepartement Kt St.Gallen	SG
Regierung Kt Graubünden	GR
Regierungsrat Kt Aargau	AG
Regierungsrat Kt Thurgau	TG
Sezione degli stranieri della Repubblica e Ct del Ticino	TI
Conseil d'Etat du Ct de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Ct du Valais	VS
Conseil d'Etat de la République et Ct de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat de la République et Ct de Genève	GE
Gouvernement de la République et Ct du Jura	JU

## PARTEIEN

Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz	FDP
Christlichdemokratische Volkspartei	CVP
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SPS
Schweizerische Volkspartei	SVP
Grüne Partei der Schweiz	GPS
Schweizer Demokraten	SD
Unabhängige Feministische Frauenliste	UFF

## EIDG. KOMMISSIONEN

Eidgenössische Ausländerkommission	EKA
Eidgenössische Kommission gegen Rassismus	EKR
Arbeitsgruppe Frauenflüchtlinge des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau	AGFr

## KONFERENZEN UND VEREINIGUNGEN

Konf. der kantonalen Finanzdirektoren	KKF
Konf. der Schw. Gleichstellungsbeauftragten	KGB
Kantonale Erziehungsdirektorenkonferenz	EDK
Schw. Gemeindeverband	SGV
Schw. Konf. für öffentliche Fürsorge	SKöF
Schw. Städteverband	SSV
Verband Schw. Arbeitsämter	VSAA
Vereinigung der Kant. Fremdenpolizeichefs	VKF

## KOMMUNALE VERTRETUNGEN

Stadt Bern Fürsorge- und Gesundheitsdirektion	FGBe
Städt. Koordinationsstelle für Ausländerfragen	KAZh

## HILFSWERKE UND FLÜCHTLINGS-ORGANISATIONEN

Asylkoordination Schweiz	AKS
unter Anschluss: Asylkomitee Baselland	AKB
Asylorganisation für den Kanton Zürich	AOZh
Caritas Schweiz	CAR
Caritas Jura	CARJ
Schweizerisches Arbeiterhilfswerk	SAH
Schweizerische Flüchtlingshilfe	SFH
Schweizerisches Rotes Kreuz	SRK

## KIRCHEN UND KIRCHLICHE ORGANISATIONEN

Evangelisch Reformierte Kirchen Jura	ERK
Hilfswerk der Evangelischen Kirchen	HEKS
Schweizer Bischofskonferenz	SBK
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund	SEK
Schweizerischer Katholischer Frauenbund	SKF

## WIRTSCHAFTSORGANISATIONEN UND BERUFSVERBÄNDE

Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz	CNG
Schweizerischer Gewerbeverband	sgv
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB
Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein "Vorort"	SHIV
unter Anschluss Bündner Industrie- und Handelsverein	BHIV
Vereinigung schw. Angestelltenverbände	VSA
Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen	ZAO

## DIVERSE ORGANISATIONEN

Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz	BODS
Erklärung von Bern	EvB
Fraueninformationszentrum Dritte Welt	FIZ
Vereinigung Umwelt und Bevölkerung	ECOPOP

## EINZELPERSONEN

Regula Renschler	RR
------------------	----



## 2 DIE AKTUELLE KONFLIKT- UND KONSENSSTRUKTUR IN DER SCHWEIZERISCHEN MIGRATIONSPOLITIK

Die Politikwissenschaft interpretiert eine Politikarena<sup>5</sup> als Spannungsfeld von Positionen. Diese Positionen haben verschiedene Dimensionen. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen *Interessen* und *Orientierungen*, wobei letztere oft weiter unterteilt werden in *normative Haltungen* (Werte), *soziale Präferenzen* (kompetitive oder kooperative Ausrichtung) und *kognitive Muster* (Wahrnehmungen der sozialen Realität).<sup>6</sup> Obwohl sich diese analytische Unterscheidung im konkreten Fall selten genau treffen lässt – Interessen wirken auf Werthaltungen ein und Problemwahrnehmungen beeinflussen wiederum Interessenlagen –, ist sie ein zweckmässiges Instrument zur Beschreibung eines Politikfeldes.

Die Differenzierung zwischen Interessen und Orientierungen ist in bezug auf die Migrationsfrage von besonderer Relevanz, weil in diesem Bereich gesinnungsethische Positionen eine grössere Rolle spielen als in anderen, mehr von ökonomischen oder politischen Interessen bestimmten Politikarenen. Natürlich haben auch in der Migrationspolitik wirtschaftliche und politische Interessen einen wichtigen Stellenwert, aber verschiedene Untersuchungen der letzten Jahre weisen auf den starken Einfluss normativer Variablen hin:<sup>7</sup> Immigration stellt Nationalstaaten vor das Problem der Abgrenzung gegen aussen (gegenüber dem Einwanderungsprozess), aber auch der Grenzziehung gegen innen (z.B. in der Frage des Ausmasses von den Immigranten zugestandenen Rechten), und dies in einer immer mobiler werdenden Weltgesellschaft. Die Art und Weise, wie mit dieser Frage umgegangen wird, hängt stark von Weltanschauungen, politischen Überzeugungen und nationalstaatlichen Traditionen ab. Auch die Analyse der Antworten der Stellungnehmer zum Arbenzbericht bestätigt die Wichtigkeit normativer Orientierungen in Migrationsfragen.

## 2.1 **Zur Methodologie der Untersuchung: Bildung von drei Idealtypen**

Wie sollen die verschiedenen Positionen in der migrationspolitischen Arena geordnet werden, damit anschliessend die Konflikt- und Konsensbereiche herausgearbeitet werden können? Ein analytisch nützlich Vorgehen ist dasjenige der *Idealtypenbildung* im Sinne von Max Weber.<sup>8</sup> Idealtypen stellen begriffliche Konstruktionen dar, die "durch einseitige Steigerung eines oder einiger Gesichtspunkte und durch Zusammenschluss einer Fülle von (...) Einzelercheinungen (...) zu einem in sich einheitlichen Gedankengebilde"<sup>9</sup> zustande kommen. Die Bildung von Typen stellt also ein Abstrahierungsprozess dar, der mit einem Verlust an konkreter Information verbunden ist, aber zur Übersichtlichkeit beiträgt.

Folgt man dieser Methode und wendet man sie auf die Antworten der Stellungnehmer an, so lassen sich in der Schweiz grundsätzlich drei Haltungen in bezug auf die Immigrationsfrage finden. Diese Haltungen bestehen sowohl aus Interessen wie aus Orientierungen und liefern Antworten auf die Frage, welches die Kriterien sind, nach denen Immigration in die Schweiz stattfinden soll (oder kann). Sie lassen sich folgendermassen charakterisieren:

(1) Die **wirtschaftsliberale Position** geht von der Überzeugung aus, der freie Markt sei der beste soziale Regelungsmechanismus in einer modernen Gesellschaft (und auch zwischen verschiedenen Gesellschaften). Migration wird als Bewegung von Arbeitskraft verstanden, die ebenso ungehindert stattfinden sollte wie Bewegung von Waren und Kapital. Der Wirtschaftsliberalismus kritisiert deswegen staatliche Eingriffe in den Migrationsbereich als ökonomisch und daher auch gesamtgesellschaftlich ineffizient. Nationalstaatliche Hindernisse für Immigration müssen abgebaut und Migration gemäss den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes reguliert werden.

(2) Die **internationalistische Haltung** steht nationalstaatlichen Immigrationsregelungen ebenfalls kritisch gegenüber, aber aus anderen Gründen als der Wirtschaftsliberalismus. Diesen verurteilt sie ebenfalls, da sie den Marktmechanismus sowohl für intranationale als auch für globale

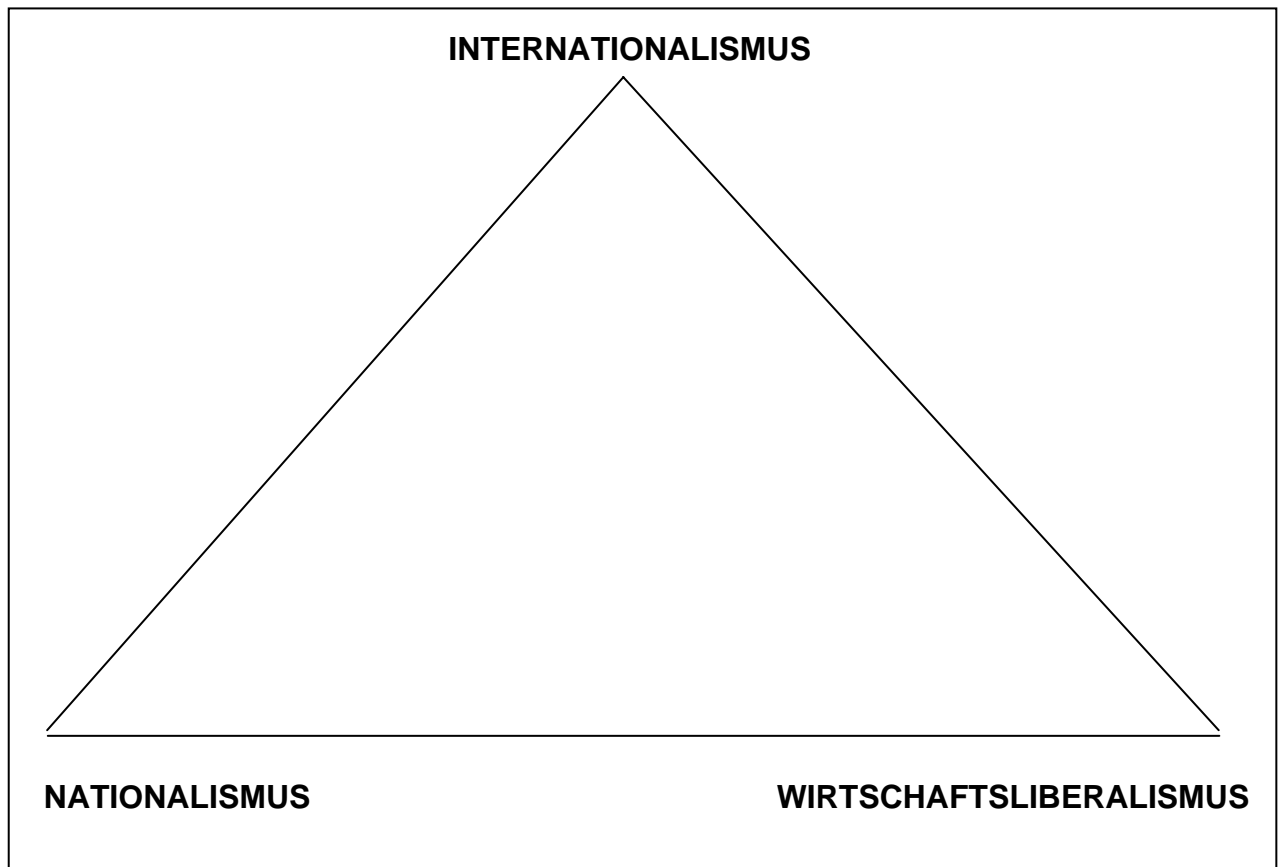
soziale Ungleichheit verantwortlich macht. Der Internationalismus in seiner schwachen Form propagiert allgemeine und international gültige Menschenrechte, die eine individuelle Rechtsgleichheit in globalem Wertmassstab herstellen sollen; in seiner starken Form ist er den Idealen internationaler Solidarität verpflichtet und setzt sich für eine Umstrukturierung des Weltwirtschaftssystems ein. Die Migrationspolitik wird als ein Instrument für einen globalen sozialen Ausgleich zwischen den reichen Ländern des Nordens und den armen Ländern des Südens betrachtet. Die Vertreter dieser Strömung wollen Migration deshalb nur nach humanitären und universalistischen Kriterien bestimmt wissen.

(3) Für die **nationalistische Position** ist die Wahrung schweizerischer Interessen am wichtigsten. Diese Interessen können eine ökonomische Dimension haben (z.B. in Form des Schutzes bestimmter Branchen oder einer Bevorzugung von Schweizern auf dem Arbeitsmarkt), sind aber auch an die Idee der Erhaltung der nationalen Identität gebunden. Migration wird als grundsätzliche Bedrohung der schweizerischen Eigenart gesehen und soll nur soweit zugelassen werden, als sie diese nicht in Frage stellt.

Diese drei Typen erlauben es, die Vielfalt der Stellungnahmen der einzelnen Vernehmlassungsteilnehmer sinnvoll zu strukturieren. Das folgende Schema stellt das migrationspolitische Feld in der Schweiz graphisch dar:

## Schema I

### Die drei migrationspolitischen Grundpositionen



Dass diese Idealtypen die schweizerische Migrationsdiskussion adäquat erfassen, zeigt sich darin, dass auch die Politikvorgaben offizieller Dokumente in das obenstehende Dreieck eingeordnet werden können. Artikel 16 des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG) verlangt z.B. von den Behörden, die für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen zuständig sind, "bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen." Die Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (BVO) definiert im Artikel 1 u.a. als ihren Zweck, "ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung" herzustellen und für "die Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigung" zu sorgen. Jüngstes Beispiel für die Relevanz der drei Positionen ist der Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlings-

politik vom 15. Mai 1991, in dem u.a. folgende übergeordnete Ziele einer zukünftigen Ausländer- und Flüchtlingspolitik genannt werden: "Ausrichtung staatlichen Handelns nach ethischen Prinzipien, insbesondere dem Prinzip der Solidarität, dem Respekt vor Menschenrechten", "Wahrung der ökonomischen Grundlage" und "Wahrung des sozialen Friedens, insbesondere Verhinderung von Arbeitslosigkeit", "Wahrung der nationalen Identität".<sup>10</sup>

Im Fragebogen zur Vernehmlassung des Arbenzberichts ist es die Frage 13 ("Von welchen Kriterien sollte ein periodisch festzulegender Migrationssaldo abhängig sein?"), die von den Stellungnehmern eine explizite Antwort über die Massstäbe verlangt, nach denen sie Migration zulassen wollen, und die so am klarsten die drei Grundpositionen hervortreten lässt. Viele der Antworten umfassen dabei *alle drei* der oben erwähnten Grundhaltungen, was darauf hindeutet, dass alle eine gewisse Legitimität genießen.

Diese Positionen müssen allerdings noch nach den *verschiedenen Aspekten der Migrationspolitik* differenziert werden. Die Wert- und Interessenkonstellationen der einzelnen Stellungnehmer sind andere, je nachdem, ob es sich um die internationale Flüchtlingspolitik, die Asyl- oder die Ausländerpolitik handelt. Die liberalen, internationalistischen sowie die nationalistischen Grundhaltungen haben jeweils ein unterschiedliches Gewicht.

## **2.2 Schwächen des Arbenzberichts als Problem für die Auswertung**

Auch der Bericht von Peter Arbenz geht implizit von der Existenz der drei migrationspolitischen Grundpositionen aus (vgl. S. 83–85). Er will nicht eine einzelne Politikoption präsentieren, die als bestmögliche von den Stellungnehmern zu kommentieren wäre, sondern er stellt verschiedene Modelle zur Diskussion (vgl. S. 68–78), welche die ganze Breite der aktuellen Debatte einfangen sollen. Diese Modelle können als *unterschiedliche Gewichtungen* der verschiedenen Grundpositionen oder als *unterschiedliche Graduierungen* verstanden werden, die sich dem einen oder anderen Idealtypus annähern.

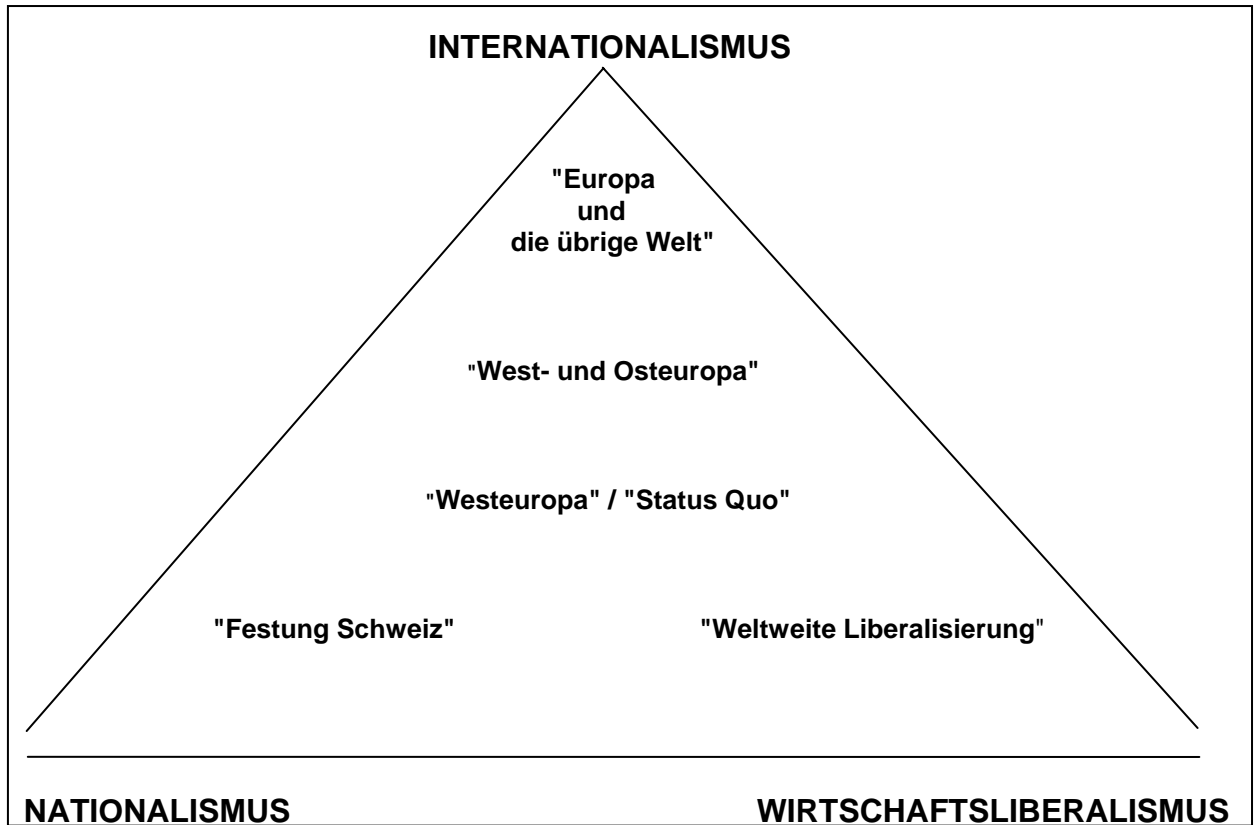
Sie lassen sich deshalb ebenfalls im migrationspolitischen Feld graphisch darstellen (siehe Schema II). Das Modell "Festung Schweiz" entspricht durch seine Tendenz zur Abschliessung am stärksten der nationalistischen Perspektive, während das Modell "Weltweite Liberalisierung" dem Prinzip des freien Marktes am nächsten steht. Die Modelle "Westeuropa" und "Status Quo" befinden sich in ungefähr gleichmässiger Distanz von allen drei Idealtypen, "West- und Osteuropa" sowie "Europa und die übrige Welt" nähern sich der internationalistischen Position an.

Die verschiedenen Modelle des Arbenzberichts strukturieren natürlich die Antworten der Stellungnehmer vor. Wenn im folgenden die Konflikt- und Konsensstruktur der migrationspolitischen Arena der Schweiz anhand der Vernehmlassungsergebnisse analysiert werden soll, so muss in Betracht gezogen werden, dass eine Vernehmlassung dieselben Probleme birgt wie jede Meinungsumfrage.\* Die gestellten Fragen sind bereits Hypothesen über die Realität, die erst untersucht werden soll. Anders gesagt: Es ist nicht sicher, in welchem Masse die erfragten Positionen den tatsächlichen Haltungen entsprechen und in wie weit sie durch den Fragebogen selbst konstruiert sind.<sup>11</sup> Wie noch zu zeigen sein wird, hat dies in einigen Fällen zur Folge, dass gar keine Konfliktlinien festgestellt werden können, da die vom Arbenzbericht vorgegebenen Entscheidungsmöglichkeiten zu undifferenziert bleiben, um die potentiell vorhandenen Unterschiede deutlich zu machen. Natürlich antworten die Stellungnehmer teilweise auch frei und geben Antworten, die über den Fragebogen hinausgehen; dies führt dann auch manchmal dazu, dass neue Konfliktlinien aufscheinen, die im Arbenzrapport nicht vorgesehen sind. Die Mehrzahl der Stellungnehmer hält sich aber an den Fragebogen.

\* Diese Bemerkung betrifft das Vernehmlassungsverfahren im allgemeinen und nicht nur die hier vorliegende Vernehmlassung zum Arbenzbericht.

## Schema II

### Die Modelle des Arbenzberichts im Feld der migrationspolitischen Grundpositionen



### 2.3 Die Verortung der Stellungnehmer in der migrationspolitischen Arena

Um die Positionen der einzelnen Stellungnehmer herauszuarbeiten, wird folgendermassen vorgegangen:

(1) Als erstes werden die Unterscheidungskriterien benützt, die der Arbenzbericht zur Abgrenzung der einzelnen Modelle voneinander vorschlägt, um die Stellungnehmer in verschiedene Gruppen einzuteilen (diese Kriterien werden in den folgenden Unterkapiteln jeweils ausführlich dargestellt; siehe auch die Tabelle am Ende dieses Kapitels auf Seite 42).

(2) Als zweites werden Kriterien hinzugenommen, die sich aus den Antworten der Stellungnehmer ergeben, aber im Arbenzbericht nicht vorhanden sind (z.B. in der Asylpolitik die Unterscheidung zwischen Stellungnehmern, die frauenspezifische Asylgründe anerkennen wollen und solchen, die es nicht tun). Mit diesen zusätzlichen Kriterien lässt sich die Zahl der schon bestehenden Gruppen erweitern.

(3) Die so erhaltene Unterteilung wird anschliessend nochmals ausdifferenziert, indem qualitative Indikatoren beigezogen werden. In vielen Bereichen benutzen die Stellungnehmer Ausdrücke wie "restriktiver", "liberaler", "grosszügig", "Verschärfung", "Öffnung" usw. Diese Begriffe sind zwar aussagekräftig, aber sehr schwer vergleichbar, da es unwahrscheinlich ist, dass solche mehrdeutigen Termini von jedem Stellungnehmer gleich interpretiert werden. Der Bezug dieser Kriterien führt dazu, dass sich die Stellungnehmer innerhalb der Gruppen ausdifferenzieren und sich die Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen abschwächen.

Die ausdifferenzierten Akteurspositionen werden in einer ersten Graphik dargestellt. Da diese nicht sehr übersichtlich ist, werden in einem zweiten Schritt die qualitativen Unterscheidungen nicht mehr berücksichtigt und nur noch die unter (1) und (2) erwähnten Kriterien benutzt. Dies ergibt eine zweite Graphik, die nun die einzelnen Gruppen genauer hervortreten lässt.

Dieses Vorgehen wird auf jeden der drei Bereiche der Migrationspolitik (die internationale Flüchtlingspolitik, die Asylpolitik und die Ausländerpolitik) angewandt, um abschliessend – ausgehend von den drei Teilresultaten – das Konzept einer umfassenden Migrationspolitik auf sein Konflikt- und Konsenspotential hin zu untersuchen.

Im Kapitel 3 wird näher auf das Problem eingegangen, dass ein Vernehmlassungsverfahren die Meinung der Gesamtbevölkerung nicht einholen kann, obwohl diese in einer halbdirekten Demokratie von grosser politischer Bedeutung ist. Hier soll zudem kurz ein anderer Aspekt erwähnt werden: die Repräsentativität der Stellungnehmer, d. h. die Frage, ob diese tatsächlich die Meinung eines Akteurs



wiedergeben. Vor allem bei den Kantonen ist dies häufig unklar, da die auf die Vernehmlassung antwortenden Ämter nicht immer dieselben sind. Bei Migrationsfragen handelt es sich meist um die Fremdenpolizei oder um die Fürsorgedirektion. Es versteht sich, dass beide Ämter das Migrationsphänomen ausgehend von unterschiedlichen Logiken und Problemstellungen betrachten. In der Analyse zur Ausländerpolitik wird deshalb noch eine andere Vernehmlassung hinzugezogen werden, nämlich diejenige zum Kurzarbeiterstatut, die das BIGA im Sommer 1995 durchführte (Kapitel 2.3.4).

### **2.3.1 Internationale Flüchtlingspolitik**

Welches sind die Unterscheidungskriterien in bezug auf das erste der drei Teilfelder, die internationale Flüchtlingspolitik? Der Arbenzbericht unterscheidet folgende Optionen:

- bilaterale Krisenhilfe vor Ort: auf internationaler, europäischer oder auf gewisse europäische Länder konzentrierter Ebene?
- Finanzierung von internationalen humanitären Organisationen: ja oder nein?
- Konfliktregelungshilfe: auf internationaler Ebene oder auf Europa beschränkt?
- Entwicklungszusammenarbeit: ja oder nein?
- Privatinvestitions-Förderung in Entwicklungsländern: ja oder nein?

Viele Stellungnehmer geben sich mit diesen Themen aber gar nicht ab, der Bereich internationale Flüchtlingspolitik kommt in ihren Antworten gar nicht vor. Die meisten bejahen zwar allgemein die Idee einer solchen Politik, ohne aber zu präzisieren, was sie genau darunter verstehen. Ihre Präferenzen in bezug auf die oben angegebenen Massnahmen bleiben unklar. Die Unterscheidungskriterien, die der Arbenzbericht vorgibt, lassen deshalb keine Strukturierung der Positionen der einzelnen Vernehmlassungsteilnehmer zu, da sich niemand – ausser den Schweizer Demokraten und der Freiheitspartei – weder gegen die Finanzierung internationaler Organisationen, die Entwicklungszusammenarbeit und die Privatinvestitions-

förderung ausspricht, noch die bilaterale Krisen- und die Konfliktregelungshilfe geographisch einschränken will.

Als differenzierende Kriterien lassen sich jedoch zwei – wenn auch sehr grobe – Unterscheidungen aus den Antworten der Stellungnehmer herauslesen: (1) ihre Haltung in bezug auf die Frage, ob sich die internationale Flüchtlingshilfe innerhalb der heutigen Nord-Süd-Beziehungen situieren oder in eine Optik der Veränderung des internationalen Weltwirtschaftssystem einschreiben soll; (2) eine grundsätzlich bejahende oder skeptische Haltung in bezug auf Massnahmen internationaler Solidarität.

Andere konkrete Kriterien fehlen, obwohl diese nicht sehr schwierig zu finden wären: Da die internationale Flüchtlingspolitik vor allem auf dem Instrument der *Finanzierung*<sup>12</sup> beruht, würde es sich z.B. um finanzielle Zielvorgaben handeln, d.h. Angaben über die Höhe der Finanzmittel, welche die Stellungnehmer bereit wären, für diese Art Politik zu Verfügung zu stellen (die Sozialdemokratische Partei und die Vereinigung ECOPOP gehen mit ihrer Forderung, 1% bzw. 0.7% des Brutto-sozialprodukts für Entwicklungshilfe zu verwenden, in diese Richtung). Ein anderer konkreter Anhaltspunkt wären Angaben über die bilateralen oder internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz in Zukunft eingehen könnte, um in diesem Politikbereich aktiv zu werden.

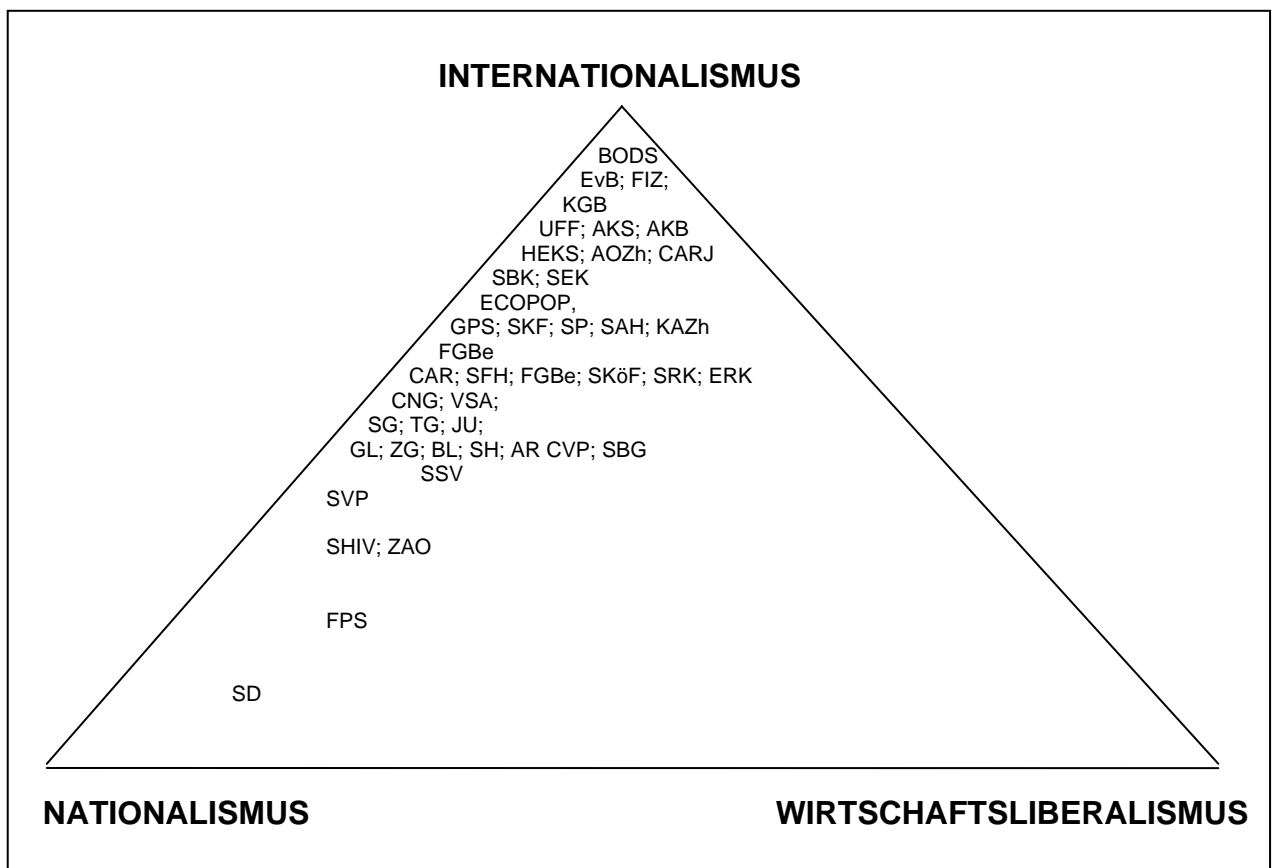
Die qualitativen Akzentunterschiede lassen sich an Begriffen wie "Dringlichkeit" oder "Notwendigkeit eines verstärkten Engagements" auf der einen Seite, "Weiterführung der heutigen Massnahmen" auf der andern ablesen.

In Schema III werden die verschiedenen Stellungnehmer anhand aller dieser Kriterien positioniert (die Schweizer Demokraten und die Freiheitspartei sind die einzigen, deren Haltung aufgrund der Unterscheidungen des Arbenzberichts eingeschätzt werden können). Dabei wird folgendermassen gewichtet: Wer für eine Veränderung des internationalen Weltwirtschaftssystems eintritt, wird der internationalistischen Position zugeordnet; eine die "internationale Solidarität" befürwortende Meinung ebenfalls. Eine skeptische Haltung gegenüber der internationalen

Flüchtlingspolitik dagegen wird der nationalistischen Position angenähert. Die Gewichtung der qualitativen Akzentuierungen ergeben sich von selbst.

### Schema III

#### Die Akteurspositionen in der migrationspolitischen Arena der Schweiz: Internationale Flüchtlingspolitik

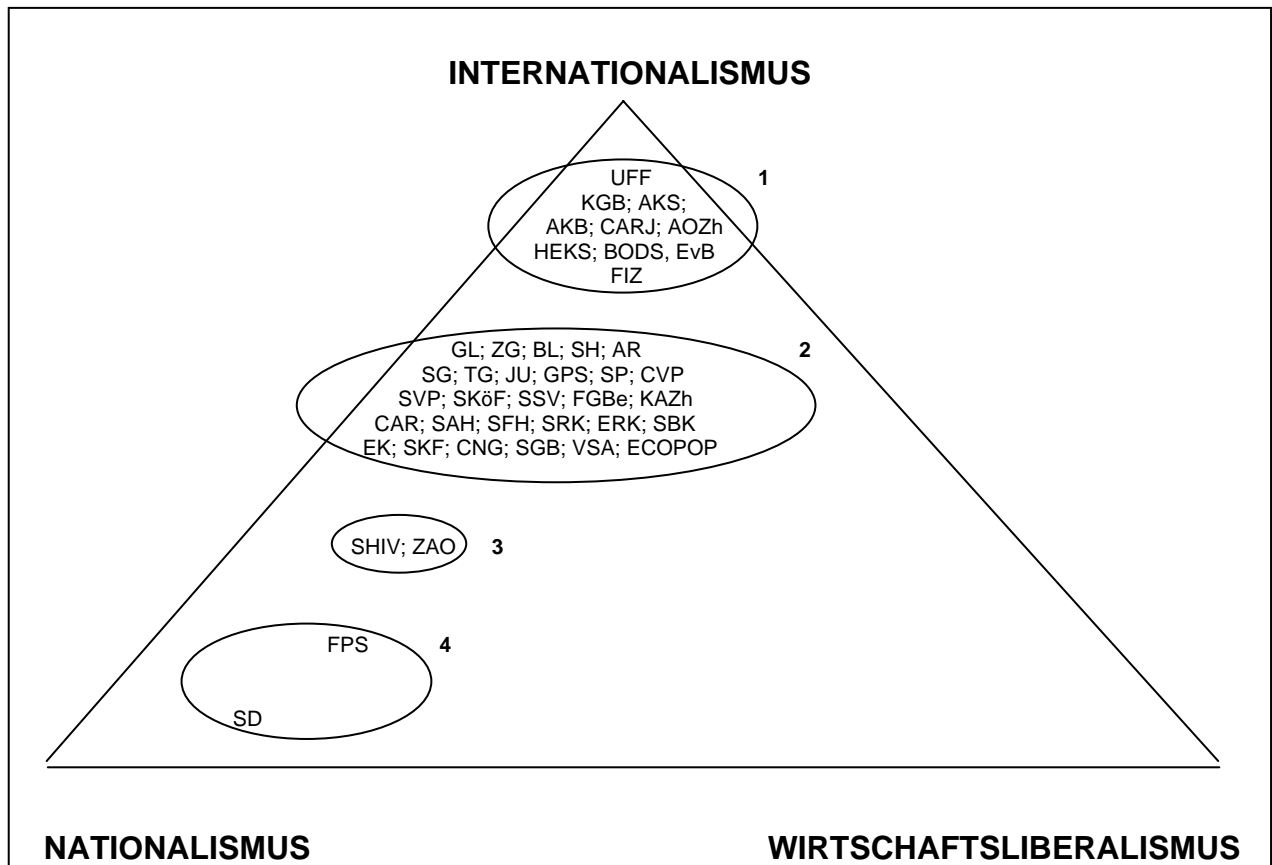


**Keine explizite Stellungnahme:** ZH, BE, LU; UR, SZ; OB; NW; FR; SO; BS; AI; GR; AG; TI, VD; VS; NE; GE; FDP; KKF; EDK; SGV; VSAA; VKF; BHIV; sgv

In Schema IV werden die qualitativen Unterscheidungen nicht mehr berücksichtigt:

### Schema IV

#### Die Akteurspositionen in der migrationspolitischen Arena der Schweiz: Internationale Flüchtlingspolitik (nach Gruppen geordnet)



**Keine explizite Stellungnahme:** ZH, BE, LU; UR, SZ; OB; NW; FR; SO; BS; AI; GR; AG; TI, VD; VS; NE; GE; FDP; KKF; EDK; SGV; VSAA; VKF; BHIV; sgv

Die Arena der internationalen Flüchtlingspolitik zeichnet sich durch einen relativ breiten Konsens aus. Die Konfliktachse verläuft zwischen den beiden Grundpositionen Internationalismus und Nationalismus, der Wirtschaftsliberalismus spielt als Referenz (auch bei den Wirtschaftsorganisationen) eine untergeordnete Rolle. Die kontroverse Grundfrage lautet, inwieweit ein Nationalstaat sich in internationalen solidarischen Aktionen engagieren soll, inwieweit dies überhaupt die gewünschten Effekte zeitigt, oder ob sich nationalstaatliches Handeln primär an der

autochthonen Bevölkerung orientieren soll. 28 der 42 Stellungnehmer, die auf diese Fragestellung geantwortet haben, bejahen eine internationale Flüchtlingspolitik, die sich innerhalb des bestehenden Weltsystems für "Gerechtigkeit und Solidarität" einsetzen soll. Zu dieser Gruppe (*Gruppe 2*) gehören alle antwortenden Kantone (8), Parteien (4), Kirchen (4) und Gewerkschaften (3) sowie die kommunalen Vertretungen, einige Hilfswerke und Flüchtlingsorganisationen.

Diese Mehrheitsposition wird von zwei Seiten in Frage gestellt. Eine Gruppe von zehn Stellungnehmern, ausser einer Partei (UFF) und der Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (KGB) ausschliesslich Hilfswerke, Flüchtlingsorganisationen, kirchliche und diverse linksgerichtete Organisationen, vertritt eine engagierte internationalistische Haltung (*Gruppe 1*). Die Flüchtlingsproblematik könne nur durch eine Korrektur des vom Weltmarkt verursachten globalen sozialen Ungleichgewichts gelöst werden. Die internationale Flüchtlingspolitik, wie sie heute betrieben wird, sei ungenügend und soll zu einem zentralen Instrument einer globalen Umverteilungspolitik werden.

Auf der anderen Seite wird die Mehrheitsposition von zwei nationalistisch argumentierenden Gruppen bekämpft. Eine erste besteht aus zwei wirtschaftlichen Spitzenverbänden, dem Schweizerischen Handels- und Industrie-Verein "Vorort" (SHIV) und dem Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen (ZAO) (*Gruppe 3*). Beide sind gegenüber der Idee internationaler Solidarität und ihrer Wirksamkeit skeptisch, ohne sich aber grundsätzlich dagegen zu wenden. Die zweite Gruppe argumentiert dagegen nationalistisch (*Gruppe 4*): Die Schweizer Demokraten und die Freipartei vertreten die Haltung, die Schweiz habe im humanitären Bereich schon genug geleistet und es "... solle inskünftig mehr Gewicht der Verteidigung der Interessen der bereits in der Schweiz ansässigen Bevölkerung gegeben werden" (Stellungnahme der SD).

Zum Schluss muss noch einmal auf die hohe Zahl derer verwiesen werden, die nicht explizit auf diesen Politikbereich eingegangen sind: Sie sind fast so zahlreich (26, davon 18 Kantone) wie die Stellungnehmer, welche die Mehrheitsposition vertreten.

### 2.3.2 Asylpolitik

In der Asylpolitik sind die vom Arbenzbericht vorgegebenen Optionen die folgenden:

- betreffend das Asylverfahren: Soll am individuellen Verfahren festgehalten werden oder sollen Beschränkungen eingeführt werden, die quantitativ oder in bezug auf die geographische Herkunft bestimmt werden?
- welche Politik soll gegenüber Schutzbedürftigen verfolgt werden: eine unbeschränkte oder gesteuerte Aufnahme – die wiederum zahlenmässig oder geographisch beschränkt sein kann – oder gar keine Aufnahme?
- in bezug auf die Rückführung von abgewiesenen Asylbewerbern oder Schutzbedürftigen, die nicht mehr des Schutzes bedürfen: Soll eine klare Rückführungspolitik eingeleitet oder das Bleiberecht garantiert werden?

Wie für die internationale Flüchtlingspolitik, lassen auch diese Kriterien (wiederum mit Ausnahmen) keine Unterscheidung zwischen den Positionen der Stellungnehmer zu. Dies zeigt sich schon daran, dass die sechs Migrationsmodelle des Arbenzberichts bezüglich Asylpolitik praktisch übereinstimmen. Einzig das Modell "Festung Schweiz" unterscheidet sich deutlich. Es beinhaltet eine zahlenmässige Beschränkung der Asylbewerber und spricht sich gegen die Aufnahme von Schutzbedürftigen aus, während die übrigen fünf Modelle vorsehen, das individuelle Recht auf Asyl weiterzuführen und eine zahlenmässig gesteuerte Aufnahme von Schutzbedürftigen zuzulassen. Weiter erwähnen nur die Modelle "Europa und die übrige Welt" sowie "Weltweite Liberalisierung" die aktive Rückführungspolitik nicht (ohne dass es klar würde, ob dies ein Bleiberecht implizierte), während sich die übrigen vier Modelle dafür aussprechen.

Die vom Arbenzbericht vorgenommenen Unterscheidungen lassen einzig eine Gruppierung der Schweizer Demokraten, der Freiheitspartei und der Kantone Wallis, Tessin und Glarus auf der einen sowie der übrigen Stellungnehmer auf der anderen Seite zu: Die Schweizer Demokraten sprechen sich gegen einen eigenen Status für Schutzbedürftige und für eine zahlenmässige Beschränkung von Asylbewerbern aus, die Freiheitspartei und die Kantone Tessin und Glarus sind eben-

falls gegen einen Status für Schutzbedürftige und der Kanton Wallis plädiert für einen "accueil géographiquement limité des réfugiés".

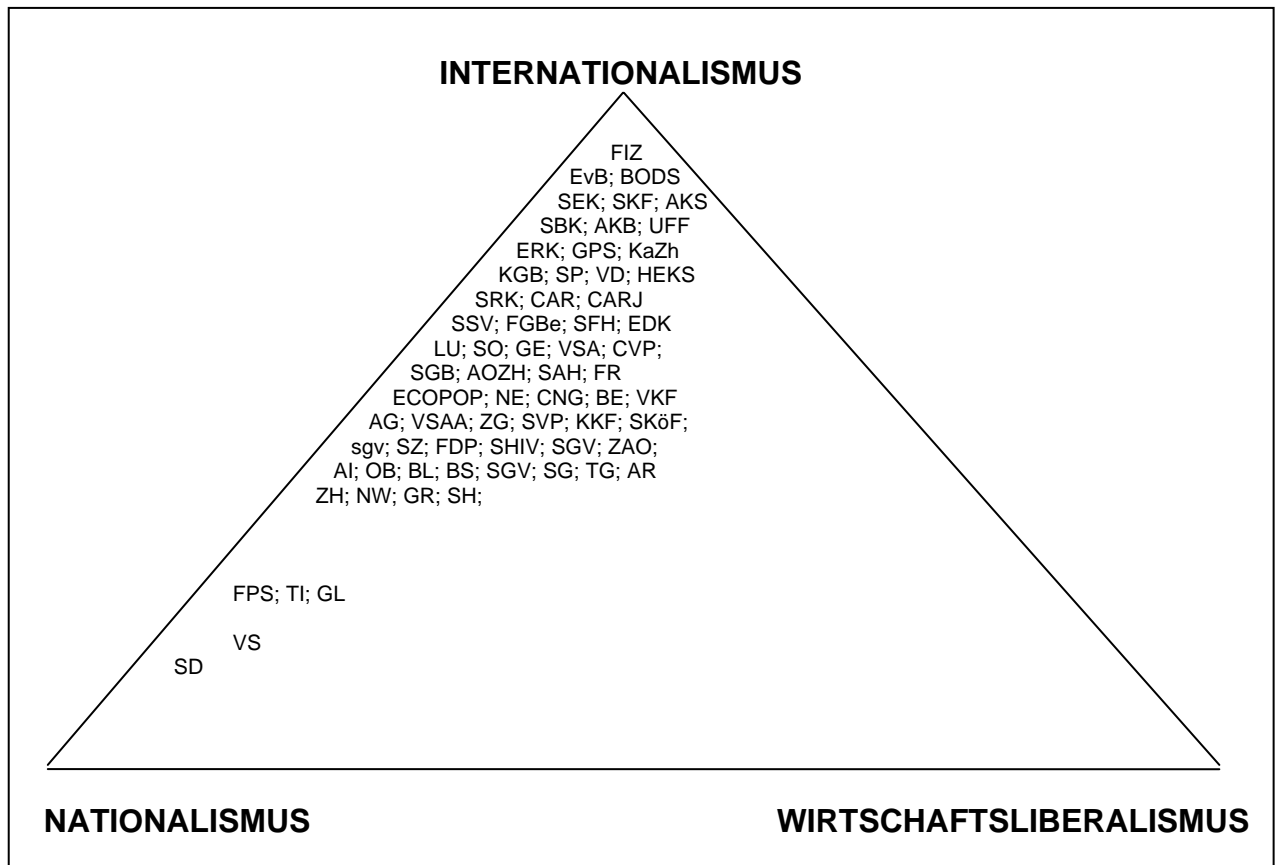
Ein zusätzliches Unterscheidungsmerkmal ergibt sich aus den Antworten auf die Frage, ob frauenspezifische Asylgründe anerkannt werden sollen oder nicht. Diese Frage stellte im übrigen auch einen der konflikträchtigen Punkte im Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Asylgesetzes dar.<sup>13</sup>

Wie bei den Antworten zum Bereich internationale Flüchtlingspolitik weisen die Formulierungen auch hier starke Akzentunterschiede auf, die qualitativ ausgewertet werden können.

Schema V präsentiert die Positionen der Stellungnehmer unter Einbezug aller Kriterien, wobei folgendermassen gewichtet wird: Das Eintreten für frauenspezifische Gründe wird der internationalistischen Position zugeordnet, da es als universeller "Solidaritätsakt" mit einer "unterdrückten Gruppe" verstanden wird. Die Stellungnehmer, die eine grosszügigere Asylpolitik verlangen, werden ebenfalls der internationalistischen Position angenähert, bei denjenigen, die eine restriktivere Politik wünschen, ist es umgekehrt.

## Schema V

### Die Akteurspositionen in der migrationspolitischen Arena der Schweiz: Asylpolitik



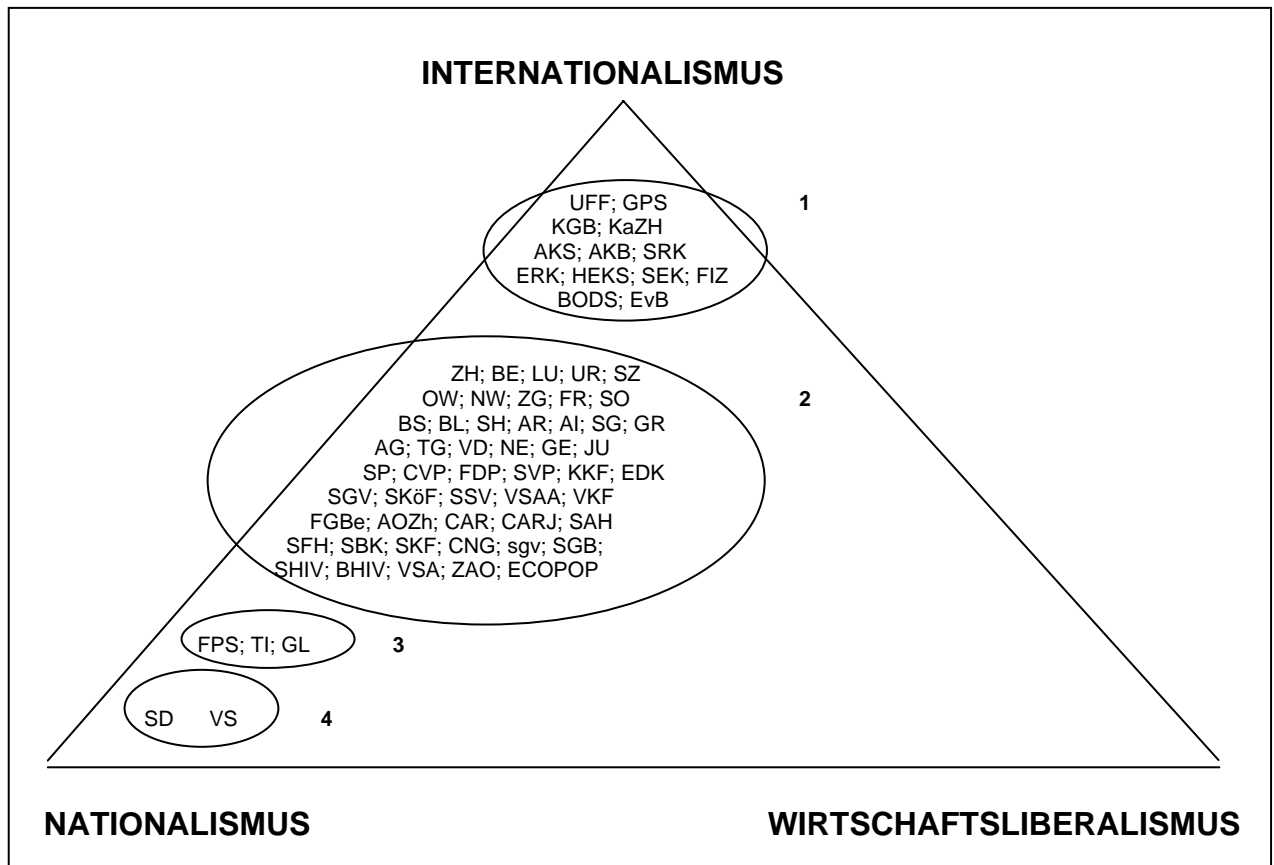
Keine explizite Stellungnahme: BHIV



In Schema VI werden die qualitativen Unterscheidungen nicht mehr berücksichtigt:

### Schema VI

#### Die Akteurspositionen in der migrationspolitischen Arena der Schweiz: Asylpolitik (nach Gruppen geordnet)



**Keine explizite Stellungnahme:** BHIV

In der Asylpolitik herrscht ein noch grösserer Konsens als im Bereich der internationalen Flüchtlingspolitik: 50 von 67 Stellungnehmer (*Gruppe 2*), die ihre diesbezügliche Meinung geäußert haben, sprechen sich für eine Beibehaltung der heutigen Politik aus, was einer grundsätzlichen Zustimmung zum Prinzip der Asylgewährung entspricht. Ebenso unterstützen sie die Schaffung eines neuen Status für Schutzbedürftige.

Die Opposition zu dieser starken Mehrheitsstellung formiert sich wieder auf zwei Seiten, wobei die Konfliktachse erneut Internationalismus und Nationalismus trennt und der Wirtschaftsliberalismus keine explizite Rolle spielt. Auf der Seite einer ausgeprägt internationalistischen Position sprechen sich 13 Stellungnehmer (*Gruppe 1*) für die Anerkennung von frauenspezifischen Asylgründen aus. Gruppe 1 besteht, wie die internationalistische Gruppe in der internationalen Flüchtlingspolitik, aus Hilfswerken, Flüchtlingsorganisationen, kirchlichen und diversen Organisationen, hat sich aber um einige Stellungnehmer erweitert. Genau genommen stehen sie aber nicht in Opposition zur Gruppe 2. Sie gehen zwar in ihren Forderungen weiter, sind aber im Bereich der Prinzipien mit Gruppe 2 im Einklang.

Die Opposition der zwei nationalistischen Gruppen ist hingegen prinzipieller Natur. Die *Gruppe 3*, welche die Freiheitspartei sowie die Kantone Tessin und Glarus umfasst, befindet sich auf halbem Weg zwischen Gruppe 2 und Gruppe 4. Diese Stellungnehmer sind gegen einen neuen Status für Schutzbedürftige, sprechen sich aber für die Beibehaltung des existierenden Asylrechts aus. *Gruppe 4* geht noch einen Schritt weiter: Die beiden Stellungnehmer sprechen sich für eine Einschränkung des Asylrechts auf zahlenmässiger (Schweizer Demokraten) oder geographischer Ebene (Kanton Wallis) aus. Die Schweizer Demokraten sind darüber hinaus auch gegen die Einführung eines speziellen Status für Schutzbedürftige.

### **2.3.3 Ausländerpolitik**

Die vom Arbenzbericht im Bereich der Ausländerpolitik vorgegebenen Optionen sind folgende:

- Haltung in bezug auf Freizügigkeit: keine, innerhalb der EU/EFTA-Staaten oder weltweit?
- Haltung in bezug auf weiterhin bestehende Nachfrage nach Arbeitskräften: Soll weiterhin eine Rekrutierung stattfinden, ja oder nein, und wenn ja, nur im EU/EFTA-Raum, in Ost- und Westeuropa oder weltweit (mit Ausnahme von Ländern, die nicht zu den *safe countries* gerechnet werden können)?

- Haltung in bezug auf die Rekrutierung von Spezialisten: ja oder nein, und wenn ja, nur im EU/EFTA-Raum, in Ost- und Westeuropa oder weltweit?

Schon die Aufzählung dieser politischen Möglichkeiten zeigt, dass der Arbenzbericht in der Ausländerpolitik viel differenziertere Optionen vorschlägt als in den Bereichen internationale Flüchtlingspolitik und Asylpolitik. Hier erlauben es die gewählten Kriterien, eine deutliche Differenzierung der Positionen vorzunehmen.

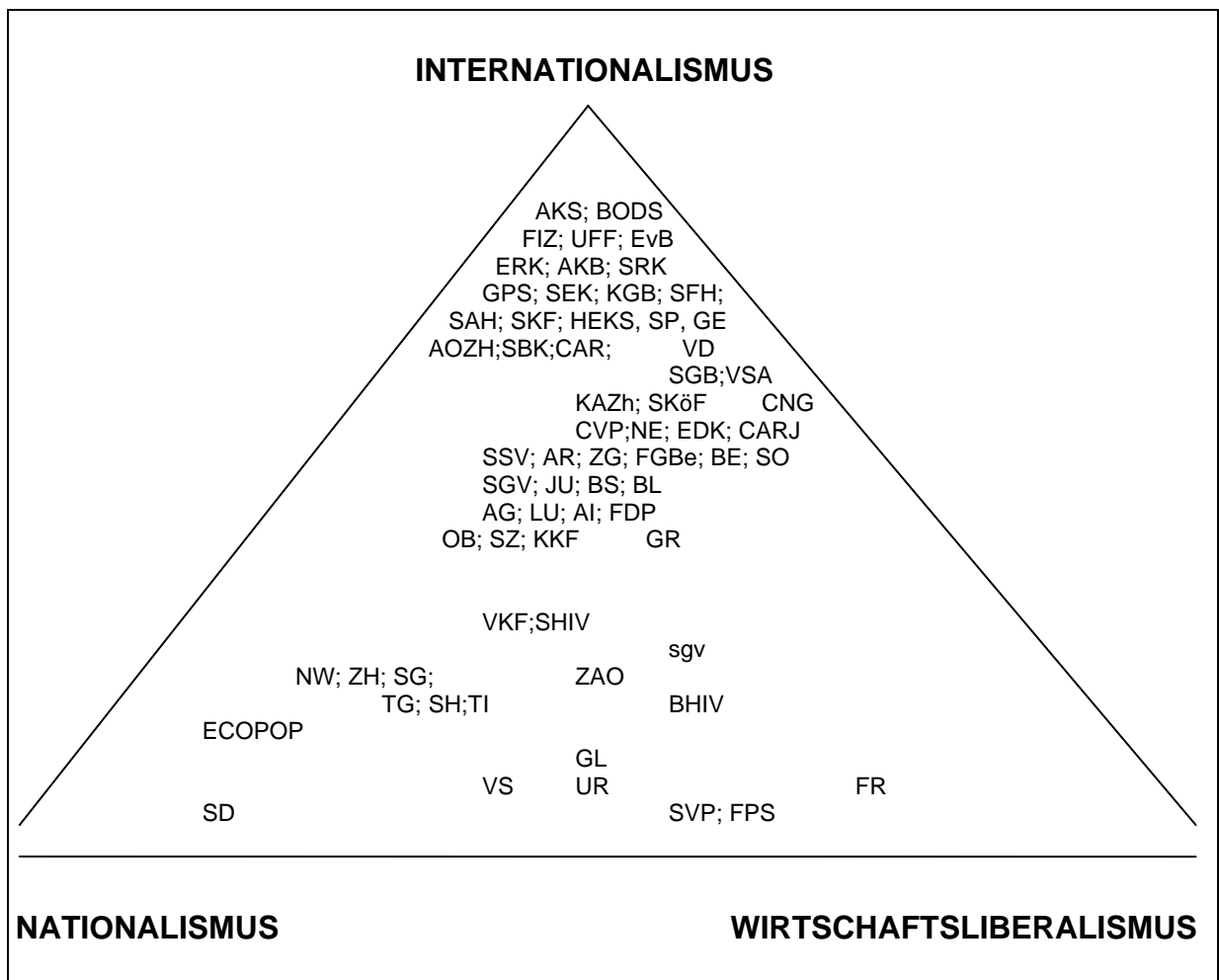
Aus den Antworten der Stellungnehmer ergeben sich folgende zusätzliche Kriterien: (1) die Haltung in bezug auf das Saisonierstatut: Soll es beibehalten oder abgeschafft werden? (2) die Haltung hinsichtlich des Familiennachzugs: Soll er restriktiv oder liberal gehandhabt werden? Zu diesen zwei Unterscheidungen kommen noch zwei weitere hinzu, welche den Arbenzbericht lediglich ergänzen: (1) die Idee, hinsichtlich der Rekrutierungsfrage eine weitere Option zwischen dem Modell "Westeuropa" und dem Modell "Europa und die Welt" einzuführen, nämlich die Zulassung von "Drittausländern", d. h. Nicht-EU/EFTA-Angehörigen, die schon längere Zeit in einem EU/EFTA-Land wohnen; (2) die Idee, dass die Rekrutierung in weltweitem Massstab sich nicht auf die *safe countries* beschränken dürfe (was im übrigen für Berufsspezialisten auch in keinem der Modelle verlangt wird), womit eine Zwischenstufe zwischen den Modellen "Europa und die Welt" und "Weltweite Liberalisierung" eingeführt wird.

Schema VII präsentiert die Positionen der Stellungnehmer unter Einbezug aller Kriterien. Die Optionen des Arbenzberichts ergeben eine erste Grobeinteilung, die durch die zusätzlichen Unterscheidungen differenziert wird. Das Festhalten am Saisonierstatut wird als Mittelposition zwischen Wirtschaftsliberalismus (Deckung der Nachfrage nach Arbeitskräften) und Nationalismus (Angst vor Überfremdung und Inländerbevorzugung) interpretiert und von der internationalistischen Haltung abgesetzt; die Forderung nach seiner Abschaffung, wenn mit humanitären Argumenten begründet, wird der internationalistischen Position angenähert. Oft wird aber auch eine ökonomische Argumentation gegen das Saisonierstatut ins Feld geführt; in diesem Fall wird der Stellungnehmer näher zum Wirtschaftsliberalismus gerückt. Der Wunsch nach einer restriktiven Regelung des Familiennachzugs wird der nationalistischen Position zugeordnet, da damit wiederum Überfremdung ver-

hindert werden soll; die Liberalisierung des Familiennachzugs entspricht einer universalistischen Forderung.

### Schema VII

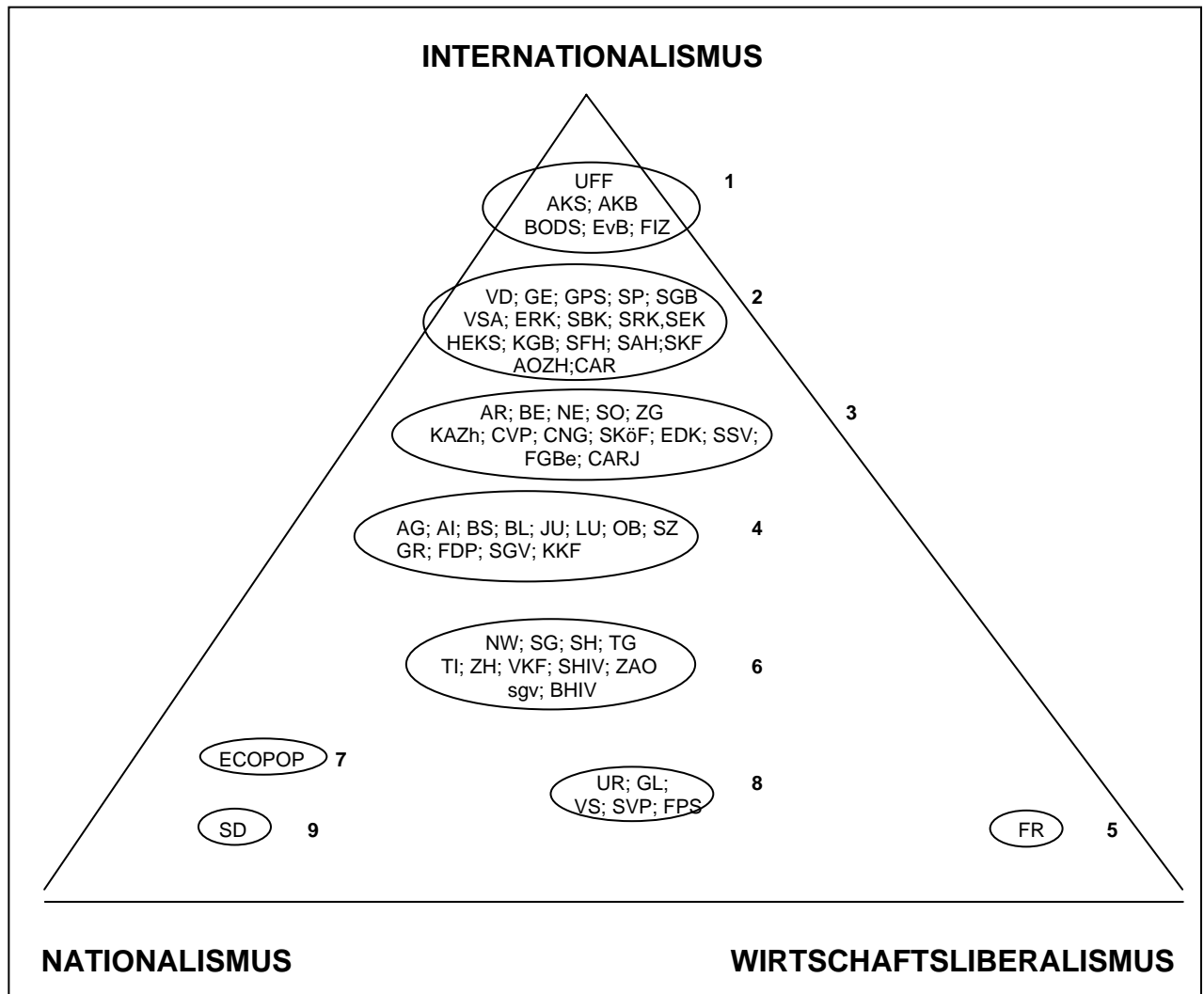
#### Die Akteurspositionen in der migrationspolitischen Arena der Schweiz: Ausländerpolitik



Im Schema VIII werden die qualitativen Unterscheidungen nicht mehr berücksichtigt:

### Schema VIII

#### Die Akteurspositionen in der migrationspolitischen Arena der Schweiz: Ausländerpolitik (nach Gruppen geordnet)



Die Arena der Ausländerpolitik erscheint viel konfliktreicher als die zwei vorhergehenden Politikbereiche. Dies zeigt sich darin, dass einerseits keine Gruppe über eine Mehrheit der Positionen verfügt, andererseits die Konfliktlinien zwischen allen drei Grundhaltungen verlaufen und nicht nur zwischen Internationalismus und Nationalismus.

Es ist allerdings erstaunlich, dass die wirtschaftsliberale Position nicht mehr Anhänger findet (nur der Kanton Freiburg spricht sich in diesem Sinne aus). Die Spitzenverbände der Arbeitgeber, von denen eine solche Haltung am ehesten hätte erwartet werden können, beziehen alle eine Stellung *zwischen* Nationalismus und Wirtschaftsliberalismus und sind damit weit von den Positionen des liberalen Manifestes "Mut zum Aufbruch" entfernt, das unlängst von einer Arbeitsgruppe von Wirtschaftsvertretern und Experten veröffentlicht wurde, und das sich für die volle Freizügigkeit über Europa hinaus ausspricht.<sup>14</sup>

Eine Erklärung für dieses Phänomen liefert eine Studie, die Ende der 80er Jahre zur schweizerischen Ausländerpolitik gemacht wurde. Der Autor zeigt darin anhand von Interviews, wie die an zusätzlichen ausländischen Arbeitskräften interessierten Arbeitgeber nicht darum herum kommen, die Überfremdungsproblematik ernst zu nehmen: "Dem von Arbeitgebervertretern als Tatsache wahrgenommenen Interesse der Bevölkerung an einer restriktiven Ausländerpolitik wird mit einer Internalisierung der Notwendigkeit der Stabilisierung der ausländischen Bevölkerung begegnet."<sup>15</sup> Der Druck, den die Überfremdungsproblematik in der Schweiz auf die an Immigration interessierten Gruppen ausübt, zeigt sich nicht zuletzt darin, dass auch das oben erwähnte liberale Manifest sie in seine Argumentationen einbezieht.<sup>16</sup>

Obwohl die Positionen in Schema VIII relativ gleichförmig verteilt sind, kann versucht werden, einige der zentralen Konfliktachsen herauszuarbeiten. Als entscheidende Trennlinie schält sich dabei die Frage der Freizügigkeit mit der EU heraus. Sie unterteilt die Arena der Ausländerpolitik in die europafreundlichen Gruppen 1, 2, 3, 4, 5 und 6 sowie die Opponenten 7, 8 und 9.

Die Gruppen 1 bis 5 unterscheiden sich bezüglich des geographischen Bereichs, in dem eine über Europa hinausgehende Rekrutierung stattfinden soll: *Gruppe 5*, die nur den Kanton Freiburg enthält, spricht sich für das Modell "Weltweite Liberalisierung" aus, *Gruppe 2* für das Modell "Europa und die übrige Welt", *Gruppe 3* für das Modell "West- und Osteuropa" und *Gruppe 4* für das Modell "Westeuropa". Zusammengenommen umfassen diese drei Gruppen 17 Kantone, 5 Parteien (UFF, GPS, SPS, CVP, FDP), alle 3 Gewerkschaften, alle Konferenzen und Verei-

nigungen ausser einer, alle kommunalen Vertretungen, alle Kirchen und kirchlichen Vereinigungen, sowie einige Flüchtlings- und Hilfswerke.

Obwohl die *Gruppe 1* grundsätzlich auch mit der Freizügigkeit gegenüber der EU einverstanden ist, unterscheidet sie sich von diesen Stellungnehmern dadurch, dass sie Einwanderung nicht nur von ökonomischen Kriterien abhängig machen will. Die 6 Stellungnehmer, die aus einer Partei, drei linken Organisationen und zwei Flüchtlingsorganisationen bestehen, sprechen sich für ein Modell des sozialen Ausgleichs aus, d.h. Immigration soll als Mittel der Umverteilung zwischen Norden und Süden im von Ungleichheit gezeichneten Weltsystem dienen.

*Gruppe 6* kann als "europafreundlich mit Vorbehalten" bezeichnet werden. Sie besteht aus sechs (mehrheitlich Ostschweizer) Kantonen, den drei wirtschaftlichen Spitzenverbänden SHIV, ZAO und sgv, dem Bündner Handels- und Industrieverein sowie der Vereinigung der Kantonalen Fremdenpolizeichefs. Diese Stellungnehmer sprechen sich zwar für die Freizügigkeit aus, fordern aber gleichzeitig Einschränkungen, die nicht EU-kompatibel sind (Schutzklauseln, Neuverhandlungen über einen restriktiven Familiennachzug u.a.). Es ist hier nicht möglich zu eruieren, inwiefern dies einer verhandlungsstrategischen Position gegenüber der EU entspringt oder ob es sich um tatsächliche Widersprüche im politischen Denken handelt. Dies abzuklären wäre Aufgabe einer weiterführenden Untersuchung.

Auf der anderen Seite der zentralen Konfliktlinie befinden sich 3 Gruppen, die ihre Opposition zur Freizügigkeit unterschiedlich begründen. Die Stellungnehmer der *Gruppe 8* – bestehend aus den Kantonen Uri, Glarus und Wallis sowie den Parteien SVP und FPS – sprechen sich mit nationalistischen Argumenten (Bevorzugung von Schweizern auf dem Arbeitsmarkt, Angst vor Überfremdung) gegen die Freizügigkeit aus. Die Opposition der *Gruppe 7*, die allein die Vereinigung ECOPOP umfasst, beruht auf demographischen und ökologischen, nicht auf nationalistischen Überlegungen. Dies bringt sie aber in ihren Schlussfolgerungen, die Schweiz sei zu klein für ein weiteres Bevölkerungswachstum, am nächsten zur Position der Schweizer Demokraten. Diese nehmen wiederum die radikalste Position ein (*Gruppe 9*). Die Sorge um die nationale Identität sowie der Wille, Schwei-

zer Arbeitnehmer vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, lässt sie das Modell "Festung Schweiz" wählen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Freizügigkeit mit der EU den zentralen Konflikt in der Arena der Ausländerpolitik darstellt. 59 Stellungnehmer sprechen sich dafür aus, 8 dagegen, wobei nochmals betont werden soll, dass die zehn Stellungnehmer der Gruppe 6 nur mit Vorbehalten zu den Befürwortern der Freizügigkeit gerechnet werden können.

Wie schon erwähnt, soll noch eine weitere Vernehmlassung berücksichtigt werden, um die Zuverlässigkeit unserer Platzierung der Akteure zumindest in einem Bereich zu überprüfen. Hierzu eignet sich die Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut, welche das BIGA im Sommer 1995 durchführte.

### *2.3.3.1 Die Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut von 1995*

An den beiden Vernehmlassungen haben nicht exakt dieselben Gruppierungen teilgenommen. Die Zahl der Wirtschaftsorganisationen bei der Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut ist sehr viel höher<sup>(1)</sup>, die Zahl der Hilfswerke jedoch niedriger. Um die zwei Vernehmlassungen vergleichen zu können, haben wir nur die Kantone<sup>(2)</sup>, die Parteien<sup>(3)</sup> und die auf den Arbenzbericht antwortenden sieben Wirtschaftsorganisationen berücksichtigt. Die Untersuchung betrifft somit nur 38 Stellungnehmer.

Der Vergleich ist methodologisch nicht unproblematisch, da sich die beiden Vernehmlassungen nicht um dieselben Sachfragen drehen. Das Kurzaufenthalter-

<sup>(1)</sup> Zu den an der Vernehmlassung zum Arbenzbericht beteiligten 7 Wirtschaftsorganisationen kommen in der Vernehmlassung zum Kurzarbeiterstatut noch 15 weitere Organisationen hinzu.

<sup>(2)</sup> In der Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut fehlen die Kantone Jura und Zug; sie wurden deshalb aus dem Vergleich weggelassen.

<sup>(3)</sup> In der Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut fehlen die Schweizer Demokraten; sie wurden deshalb nicht berücksichtigt; an der Vernehmlassung zum Arbenzbericht haben sich die *Unabhängigen Feministischen Frauenlisten* (UFF) beteiligt, die bei der Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut fehlen; dort haben sich aber *Frauen macht Politik!* (FRAP) beteiligt, die ein Mitglied der UFF sind; trotz der eingeschränkten Vergleichbarkeit haben wir beide berücksichtigt.



statut hatte zum Zweck, das Saisonierstatut abzulösen:<sup>(4)</sup> Anstatt die Aufenthaltserlaubnis auf 9 Monate zu beschränken, ohne Möglichkeit zum Stellenwechsel und Familiennachzug, aber mit Umwandlungsanspruch auf eine einjährige Aufenthaltbewilligung nach 36 Monaten (4 Jahren), ermöglicht das Kurzaufenthalterstatut eine Aufenthaltsdauer von 12 Monaten, die nochmals um 12 Monate verlängert werden kann. Will der Betroffene nach zwei Jahren weiter in der Schweiz bleiben, muss er entweder einen neuen Arbeitgeber finden oder, wenn er beim gleichen weiterarbeiten will, 6 Monate ausser Landes gehen. Familiennachzug ist weiterhin nicht erlaubt, dafür bleibt aber der Umwandlungsanspruch bestehen. Die Differenz zum Saisonierstatut ist also gering: Weiterhin soll ein Kompromiss zwischen den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Überfremdungsproblematik gefunden werden.

In den zwei Vernehmlassungen werden also nicht dieselben Fragen beantwortet, aber man kann in beiden Fällen ähnliche Kategorien konstruieren, um einen Vergleich zu ermöglichen. Für die Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut sind folgende Unterscheidungen sinnvoll:

- (A) diejenigen Stellungnehmer, die entweder das Saisonierstatut beibehalten wollen oder das neue Kurzaufenthalterstatut begrüßen, aber in beiden Fällen den Umwandlungsanspruch aufheben wollen;
- (B) diejenigen Stellungnehmer, die entweder das Saisonierstatut beibehalten wollen oder das neue Kurzaufenthalterstatut begrüßen (den Umwandlungsanspruch also akzeptieren);
- (C) diejenigen Stellungnehmer, die das neue Kurzaufenthalterstatut begrüßen, den Familiennachzug aber gegen den Umwandlungsanspruch "eintauschen" wollen;
- (D) diejenigen Stellungnehmer, die das Kurzaufenthalterstatut begrüßen, aber den Familiennachzug erlauben wollen;
- (E) diejenigen Stellungnehmer, die sowohl das Saisonier- als auch das neue Statut ablehnen und für eine eurokompatible Lösung mit Familiennachzug und Freiheit des Stellen- und Berufswechsels eintreten;

<sup>(4)</sup> Da in der Vernehmlassung die Kritik an der neuen Regelung überwog, wurde sie vom Bundesrat nicht weiterverfolgt.

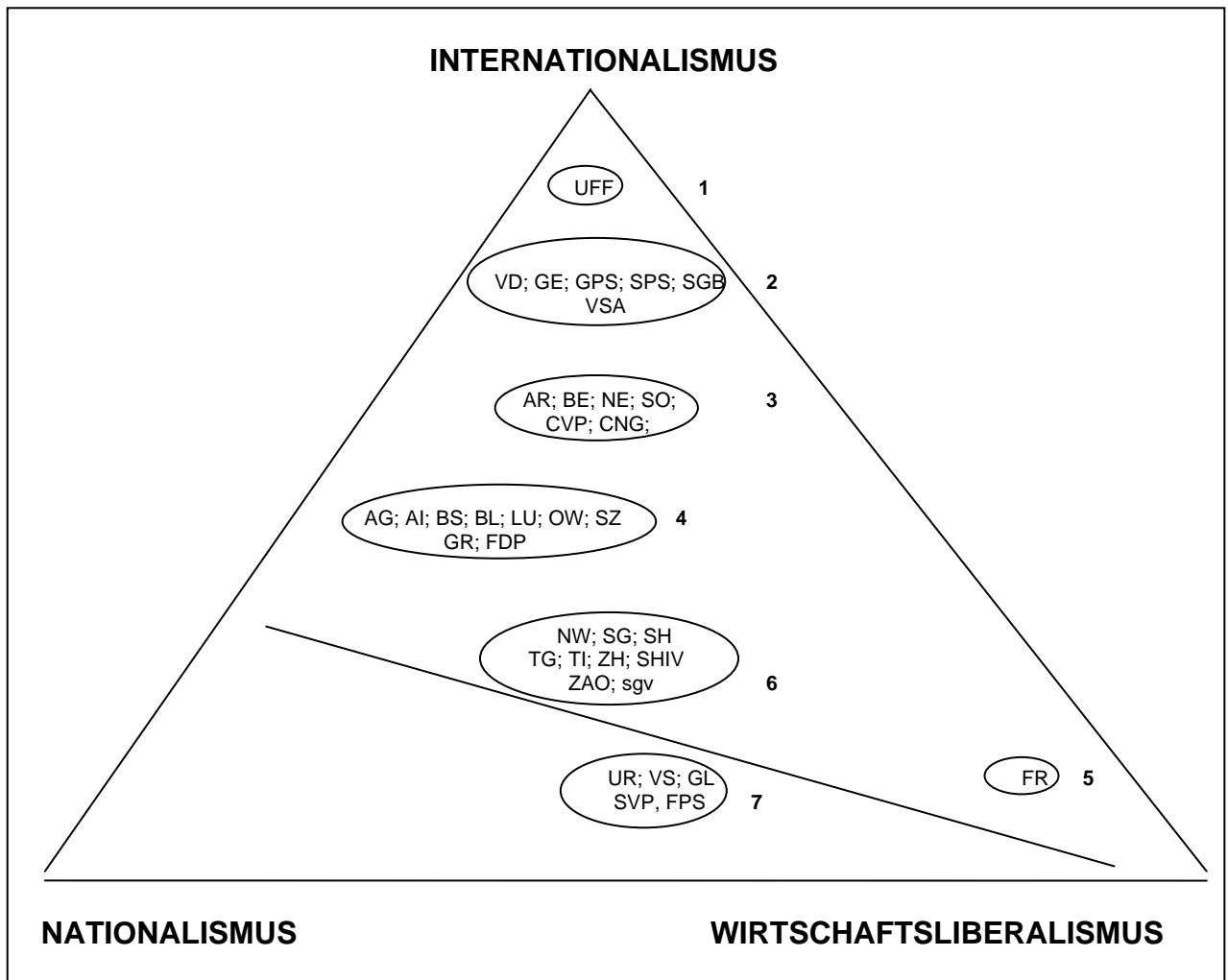
(F) diejenigen Stellungnehmer, die dasselbe wie (E) wollen, aber verlangen, dass die Rekrutierung über die EU hinaus ausgeweitet wird.

Diese Positionen stellen alle Kompromisse zwischen der nationalistischen und der liberalen Grundhaltung dar, die sich sukzessive dem Internationalismus nähern. B und C plazieren wir in gleicher Distanz vom Internationalismus, da sie zwischen den beiden Möglichkeiten Familiennachzug und Umwandlungsanspruch jeweils die eine auswählen, die andere zurückweisen.

Es folgen zwei Graphiken mit den Positionierungen der 38 Stellungnehmer; die erste bildet die Vernehmlassung zum Arbenzbericht, die zweite jene zum Kurzaufenthalterstatut ab.

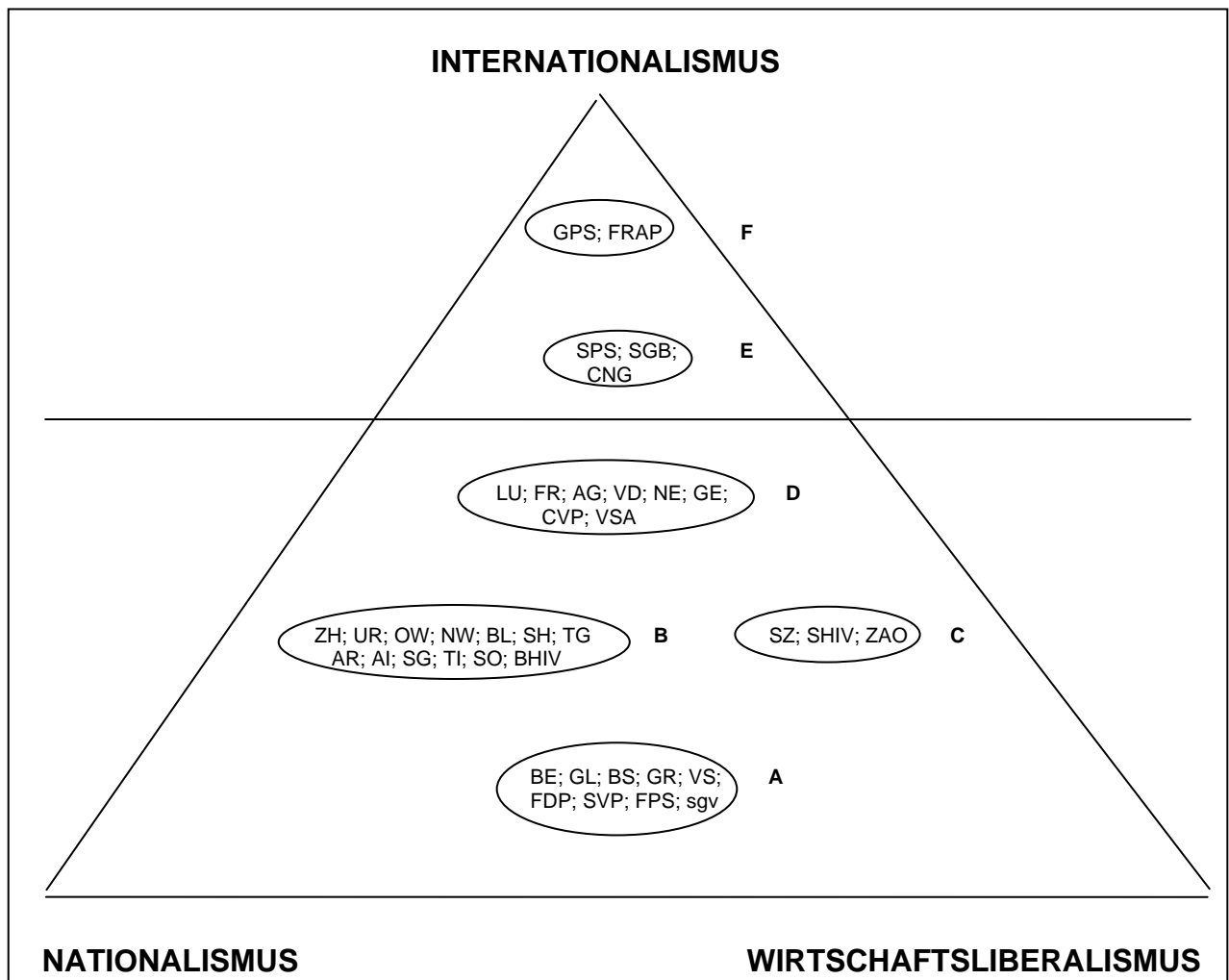
## Schema IX

Die Akteurspositionen in der ausländerpolitischen Arena der Schweiz  
(Auswertung nach Vernehmlassung zum Arbenzbericht)



## Schema X

### Die Akteurspositionen in der ausländerpolitischen Arena der Schweiz (Auswertung nach Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut)



Was lässt sich aus dem Vergleich der beiden Graphiken schliessen?

Untersucht man die Konsistenz der Positionen anhand der *Haltung zur Freizügigkeit*, so müssten sich alle diejenigen, die sich in Graphik IX über der eingezeichneten Gerade befinden (Gruppen 1–6) und sich für die Freizügigkeit mit der EU aussprechen, eigentlich für die Abschaffung sowohl des Saisoniers- als auch des Kurzaufenthalterstatuts aussprechen. Dies würde bedeuten, dass sie sich in Graphik X oberhalb der eingezeichneten Gerade (Gruppen E und F) befinden müssten. Die überwiegende Mehrheit der Stellungnehmer entspricht aber nicht dieser Erwartung: so die Kantone LU, FR, AG, VD, NE, GE, AI, AR, BE, BS, BL, OW,

SO, NW, SG, SH, TG, TI, ZH, GR und SZ, die Parteien CVP und FDP, die Gewerkschaft VSA und die wirtschaftlichen Spitzenorganisationen SHIV, ZAO, und sgV. Aus diesem Resultat gleich den Schluss der Inkonsistenz zu ziehen, ist aber, wie schon angedeutet, problematisch, da die Fragestellung in beiden Vernehmlassungen eine andere war. Der grosse Unterschied zwischen den zwei Vernehmlassungen muss wohl dahingehend interpretiert werden, dass sich die Befragten in der Vernehmlassung zum Arbenzbericht in einer Langzeitperspektive für die Freizügigkeit aussprechen und gleichzeitig im Sinne einer Zwischenlösung das Kurzaufenthalterstatut unterstützen.\*

Dies ist wahrscheinlich auch der Grund, warum in Schema X eine allgemeine Tendenz weg von eurokompatiblen Lösungen zu beobachten ist. Wenn also die unterschiedlichen Ausgangssituationen in den beiden Vernehmlassungen viele Positionsveränderungen erklären können, so sind diese Veränderungen bei einigen Stellungnehmern doch sehr viel deutlicher ausgeprägt als bei anderen. Es handelt sich vor allem um die Kantone BE und BS und die Freisinnig-Demokratische Partei.

Diese drei Akteure bejahen in der Vernehmlassung zum Arbenzbericht die Freizügigkeit innerhalb der EU, halten aber in der zweiten Vernehmlassung am Saisonier- oder Kurzaufenthalterstatut fest und wollen sogar den Umwandlungsanspruch abschaffen. Dieser "Wechsel" zu einer europainkompatiblen Politik (die Abschaffung des Umwandlungsanspruches würde die Aufkündigung von Verträgen nach sich ziehen) deutet auf eine wirkliche Positionsinkonsistenz hin, die aber noch genau untersucht werden müsste.

## **2.4 Migrations- und Integrationspolitik**

Der Arbenzbericht fordert die Stellungnehmer auf, sich für das Weiterführen der bisherigen Ausländer-, Asyl und internationalen Flüchtlingspolitik oder für eine

\* Eine der Hauptkritiken in der Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut war der Zeitpunkt seiner Einführung: Viele der Vernehmlasser wollten erst die Ergebnisse der bilateralen Verhandlungen mit

neue, umfassende Migrationspolitik auszusprechen. Eine überwältigende Mehrheit unterstützt eine umfassende Migrationspolitik.

Die Frage stellt sich aber sogleich, was denn genau unter einer solchen Politik verstanden wird. Der Arbenzbericht liefert dazu wenig Anhaltspunkte. Sowohl die Definition von Migrationspolitik (S. 5–6) wie der Unterschied zwischen der heutigen Politik und einer eigentlichen "Migrationspolitik" bleiben unklar (S. 78–83). Die Auffassung, dass es zwischen den einzelnen Politikbereichen "Schnittstellen" gibt, wird nicht ausgeführt. Der einzige konkrete Vorschlag stellt die Einrichtung eines Koordinationsorgans der verschiedenen mit Migration betroffenen Bundesämter dar, wie es in Form der IAW schon besteht. Zwar könnte man die sechs vorgeschlagenen Migrationsmodelle als Beispiele einer in jedem Fall umfassenden Migrationspolitik verstehen. Das Zusammenfügen einer bestimmten Ausländerpolitik mit einer Asylpolitik und einer internationalen Flüchtlingspolitik, wie es in jedem Modell geschieht, hat aber keine immanente Logik. Die kombinierten Politiken weisen zwar in dieselbe politische Richtung, aber sie sind nicht voneinander abhängig, wie dies die Idee der "Schnittstellen" impliziert, sondern bleiben weiterhin sektorielle Politiken, die lediglich unter ähnlichen Vorzeichen stehen.

Als eines der wenigen konkreten Konzepte von "Schnittstellen-Politik" kann die Idee gelten, vermehrt internationale Flüchtlingspolitik zu betreiben, um die Asylmigration einzudämmen. Hier wird konkret postuliert, dass eine Massnahme in einem Bereich (internationale Flüchtlingspolitik) kausal verbunden ist mit einem Effekt in einem andern (Asylpolitik).

Die Kommentare der Stellungnehmer zu einer umfassenden Migrationspolitik bleiben ebenfalls unpräzise. Viele betonen, dass Asylpolitik und Ausländerpolitik weiterhin getrennt, entsprechend ihrer jeweiligen Logik (humanitär bzw. ökonomisch), weitergeführt werden sollen, sprechen sich aber gleichzeitig für eine umfassende Migrationspolitik aus. Nur einige wenige geben genauer an, was eine solche Politik beinhalten könnte und wo sich Schnittstellen befinden. So will beispielsweise der Kanton Bern die Zahl der aufgenommenen Schutzbedürftigen von der Zahl der aus der EU abwarten.

ökonomischen Gründen Eingewanderten abhängig machen; der Kanton Genf vertritt die Meinung, dass "une loi sur les migrations peut redonner tout son sens à l'institution de l'asile, si elle permet, dans un sens qui reste à déterminer, l'immigration économique de ressortissants extra-européens originaires de pays de recrutement non traditionnels."

Eine konkrete Diskussion über die Inhalte einer umfassenden Migrationspolitik würde erst möglich, wenn gezeigt würde, was die Idee der Schnittstellen in der Praxis genau bedeutet und welche politischen Optionen sich damit verbinden würden. Immerhin deutet der breite, fast umfassende Zuspruch für die Entwicklung einer solchen Politikkonzeption darauf hin, dass die Bereitschaft zur Veränderung und Weiterentwicklung bestehender Instrumentarien der Migrationssteuerung grösser ist, als gemeinhin angenommen.

Der Arbenzbericht fordert die Stellungnehmer ebenfalls auf, sich zur Idee einer vom Bund getragenen Integrationspolitik zu äussern. Ausser den Schweizer Demokraten und der Freipartei sprechen sich alle Stellungnehmer für eine solche Integrationspolitik aus. Es stellt sich aber dasselbe Problem wie bei den Antworten zum Thema "Migrationspolitik": "Integration" ist ein unscharfer Begriff, der in höchst unterschiedlicher Art und Weise interpretiert werden kann. Die von den Stellungnehmern vorgeschlagenen Massnahmen zeigen denn auch die Differenzen auf, die hinsichtlich des Grundverständnisses von Integration bestehen. Die Unterschiede lassen sich um zwei Oppositionspaare gruppieren: einerseits um den Gegensatz zwischen einer Position, die von den Immigranten eine weitgehende Anpassung an den Lebensstil der Schweizer Bevölkerung verlangt (Assimilation), und einer Konzeption, die ihnen kulturelle Autonomie zugestehen will (Multikulturalismus); zweitens, um den Gegensatz zwischen der Idee, dass Integration in einem föderalistisch organisierten Land wie der Schweiz nur lokal (auf der Ebene der Gemeinde) stattfinden kann und der Position, dass auch dem Bund gewisse Integrationsaufgaben zukommen.

Es lässt sich voraussehen, dass in dem Moment, in dem der Inhalt der jetzt noch sehr abstrakt präsentierten Integrationspolitik präzisiert werden muss, der herrschende Konsens aufbrechen wird und die verschiedenen Integrationskonzeptio-

nen in Konflikt geraten werden. Trotzdem kann die grundsätzliche Zustimmung zur Idee einer Integrationspolitik als qualitative Veränderung und als eine Basis betrachtet werden, auf der das Austragen eines solchen Konflikts erst möglich wird. Bisher hatte die Schweiz im Vergleich mit anderen europäischen De-facto-Einwanderungsländern wenig in Richtung einer aktiven Integrationspolitik unternommen. Die breit abgestützte Forderung nach verstärkten Integrationsanstrengungen und die dieser zugrunde liegende Wahrnehmung, dass in diesem Bereich gegenwärtig Defizite zu verzeichnen sind, bereiten das Feld für die Formulierung einer umfassenden Migrationspolitik vor.

## **2.5 Zusammenfassung**

Das Verhältnis der Stellungnehmer zur Immigrationsfrage ergibt sich aus ihrer Gewichtung von drei idealtypischen Positionen, die als Wirtschaftsliberalismus, Internationalismus und Nationalismus bezeichnet werden können. Die Konflikte in der migrationspolitischen Arena der Schweiz folgen aus der unterschiedlichen Gewichtung dieser Werthaltungen.

Die Positionsbezüge der Stellungnehmer in den drei migrationspolitischen Arenen lassen den Schluss zu, dass bezüglich der internationalen Flüchtlingspolitik sowie der Asylpolitik grosse Übereinstimmung herrscht. Eine klare Mehrheit spricht sich jeweils für eine Weiterführung der heutigen Politik aus. Dass in der Asylpolitik weitgehend Konsens herrscht, zeigte sich auch darin, dass die Vernehmlassung zur Totalrevision des Asylgesetzes relativ ruhig verlief.<sup>17</sup> Nur die Ausländerpolitik ist von klaren Antagonismen gekennzeichnet. Dies mag erstaunen, da es in den letzten Jahren vor allem die Asylpolitik war, die als konfliktiv betrachtet wurde. Drei Punkte können als Erklärung dienen:

*(1) Die zur Beantwortung gestellten Fragen sind zu allgemein gehalten und betreffen nicht die Ebene, auf der sich die eigentlichen Konflikte situieren. Dieser Punkt trifft vor allem auf die internationale Flüchtlingspolitik zu. Auf dem vom Arbenzbericht vorgegebenen Abstraktionsniveau können die in diesem Bereich*



gemachten Vorschläge von praktisch allen Vernehmlassungsteilnehmern akzeptiert werden.

(2) *Bezüglich der politischen Grundprinzipien bestehen tatsächlich keine grossen Konflikte.* Dies betrifft vor allem die Asylpolitik. Nur die Schweizer Demokraten und der Kanton Wallis wollen vom individuellen Asylverfahren abrücken und quantitative (SD) oder geographische (VS) Begrenzungen einführen, und nur die Schweizer Demokraten, die Freiheitspartei sowie die Kantone Glarus und Tessin sind gegen die Einführung eines besonderen Status für Schutzbedürftige. Es trifft zwar zu, dass keine Einigkeit in der Frage herrscht, ob frauenspezifische Gründe anerkannt werden sollen oder nicht, aber dieser Konflikt ist für die Asylpolitik kaum von zentraler Bedeutung. Die eigentlichen Konflikte sind also nicht in den Prinzipien der Asylpolitik zu suchen, sondern in *ihrer Anwendung*. Dies kommt auch in den Antworten zu Frage 2 des Vernehmlassungsfragebogens zum Ausdruck: Während viele Stellungnehmer (vor allem Kantone) eine zu wenig konsequente Praxis des Vollzugs kritisieren, bemängeln andere (vor allem Hilfswerke und Kirchen), dass die Anerkennungsquote zu niedrig und demnach die Anwendung des Asylverfahrens zu restriktiv sei.

Allerdings bleibt unklar, aufgrund welcher Kriterien diese Urteile gefällt werden: Über "restriktiv" oder "liberal" an sich lässt sich nicht streiten, es müssten konkretere Positionen bezogen werden, damit eine Debatte geführt werden kann.

(3) *Das Vernehmlassungsverfahren als Meinungsumfrage bei Verbänden und Parteien widerspiegelt nicht die Haltung der Schweizer Bevölkerung* (siehe Kapitel 3). Die Positionen, die jetzt nur von den Schweizer Demokraten, der Freiheitspartei und den Kantonen Wallis, Tessin und Glarus vertreten werden und deshalb als Ausnahmen erscheinen, sind in der gesamten migrationspolitischen Arena wohl sehr viel weniger marginal.

In der Ausländerpolitik hingegen existieren kontroverse Alternativen und die Konfliktivität ist entsprechend höher. Es lassen sich keine klaren Mehrheiten wie in den zwei anderen Politikarenen ausmachen. Die Konfliktlinien sind vielfältig, und alle drei Grundpositionen sind gleichgewichtig vertreten. Der Fundamentalkonflikt

der ausländerpolitischen Arena stellt die Frage der Freizügigkeit dar. In bezug auf diese Problematik lassen sich zwei Gruppen bilden: 59 Befürworter stehen 8 Gegnern gegenüber, wobei die Zuordnung zu einem der zwei Lager für gewisse Stellungnehmer problematisch ist. Wenn über Optionen für eine neue Migrationspolitik nachgedacht wird, muss mit der Opposition dieser 8 Stellungnehmer gerechnet werden, wozu drei Kantone und drei Rechtsparteien (SVP, SD und FPS) gehören. Vor allem letztere können einiges an politischem Einfluss geltend machen.

Über die Notwendigkeit einer umfassenden Migrationspolitik wie auch einer Integrationspolitik herrscht hingegen wieder ein breiter Konsens, der praktisch nur von der radikal-nationalistischen Opposition (SD, FPS) in Frage gestellt wird. Trotzdem muss dieser Einklang mit Vorsicht interpretiert werden: Es sind sicher auch die abstrakte Präsentation und das Fehlen konkreter inhaltlicher Vorstellungen, die eine so breite Zustimmung zu diesen zwei Politikfeldern möglich machen.

Die folgende Tabelle liefert eine Zusammenfassung der Unterscheidungskriterien, die der Arbenzbericht zur Abgrenzung der einzelnen Modelle benützt, und die im Text für jede Teilpolitik einzeln präsentiert wurden.

## Die Optionen der Modelle des Arbenzberichts in bezug auf die drei Teilpolitiken

Unterscheidungskriterien der Modelle	Status quo	Festung Schweiz	Westeuropa	West-+ Osteuropa	Europa und die übrige Welt	Weltweite Liberalisierung
<b>Internat. Flüchtlingspolitik</b>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>bilaterale Krisenhilfe vor Ort</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- international</li> <li>- in Europa</li> <li>- gewisse europ. Länder</li> </ul> </li> </ul>	X	X	X	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Finanzierung von int. human. Organisationen</i></li> </ul>	X	X	X	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Konfliktregelungshilfe</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- international</li> <li>- Europa</li> </ul> </li> </ul>	X	X	X	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Entwicklungszusammenarbeit</i></li> </ul>	X	X	X	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Privatinvest.-Förderung in Entwicklungsländern</i></li> </ul>					X	X
<b>Asylpolitik</b>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Asylbewerber</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- individuelles Verfahren</li> <li>- zahlenmässige Beschr.</li> <li>- geographische Beschr.</li> </ul> </li> </ul>	X	X	X	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Schutzbedürftige</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- freie Aufnahme</li> <li>- gesteuerte Aufnahme <ul style="list-style-type: none"> <li>- zahlenmässig</li> <li>- geographisch</li> </ul> </li> <li>- keine Aufnahme</li> </ul> </li> </ul>	X	X	X	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Rückführungspolitik oder Bleiberecht</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rückführungspolitik</li> <li>- Bleiberecht</li> </ul> </li> </ul>	X	X	X	X		
<b>Ausländerpolitik</b>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Freizügigkeit</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- weltweit</li> <li>- mit EU/EFTA-Staaten</li> <li>- keine</li> </ul> </li> </ul>	X	X	X	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>gesteuerte Rekrutierung von Arbeitskräften</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- weltweit</li> <li>- weltweit aber nur safe-countries</li> <li>- Ost- und Westeuropa</li> <li>- mit EU/EFTA</li> <li>- keine</li> </ul> </li> </ul>	X	X	X	X	X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Zulassung von Spezialisten</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- weltweit</li> <li>- weltweit aber nur safe-countries</li> <li>- Ost- und Westeuropa</li> <li>- mit EU/EFTA</li> <li>- keine</li> </ul> </li> </ul>	X	X	X	X		

### 3 KONFLIKT UND KONSENS UNTER DEN EINFLUSSREICHEN AKTEUREN

In diesem Teil sollen nur noch diejenigen Vernehmlassungsteilnehmer in Betracht gezogen werden, *die einen bestimmenden Einfluss in der migrationspolitischen Arena der Schweiz ausüben*. Verändert sich die Konflikt- und Konsensstruktur, wenn man sich nur noch auf diese einflussreichen Akteure konzentriert? Und wenn ja, in welcher Beziehung?

Zur Bestimmung der einflussreichen Gruppen muss auf bereits existierende soziologische und politikwissenschaftliche Untersuchungen zurückgegriffen werden, welche die politischen Entscheidungsstrukturen und -prozesse der Schweiz sowie den politischen Einfluss einzelner Gruppen thematisieren. Da zum Politikbereich Migration selbst nur wenig Literatur existiert, werden auch allgemeinere Studien zur Einflussverteilung im politischen System der Schweiz zu Rate gezogen.

Eine Analyse des Einflusses von politischen Akteuren muss von der *Opportunitätsstruktur des politischen Systems*<sup>18</sup> ausgehen, in dem sich diese bewegen: Dessen Beschaffenheit gibt die Möglichkeiten vor, den politischen Prozess zu beeinflussen. Das politische System der Schweiz ist als ein "dreischichtiges Repräsentationssystem" beschrieben worden.<sup>19</sup> Die drei wichtigsten Bereiche, in denen politische Interessen artikuliert werden, sind: erstens das aus National- und Ständerat bestehende Parlament; zweitens die Beziehungen zwischen Verwaltung und Interessengruppen, die oftmals nur informell sind, aber auch institutionalisierte Formen annehmen können (Vernehmlassungsverfahren und ausserparlamentarischen Kommissionen), und die wir hier als den "vorparlamentarischen Bereich"<sup>20</sup> bezeichnen werden; drittens schliesslich die Institutionen der direkten Demokratie. Je nach Problemstellung sind diese drei Bereiche bei der Politikformulierung unterschiedlich wichtig.

In der Migrationspolitik dominieren der vorparlamentarische Bereich und die direkte Demokratie. Das Parlament spielt nur eine zweitrangige Rolle.<sup>21</sup> Seit der Einführung der *Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer* (BVO) durch den Bundesrat im März 1970 werden die Zulassungskontingente zwischen Bundesverwaltung und Interessenvertretern (wozu Kantone, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften gehören) über ein Vernehmlassungsverfahren jährlich neu ausgehandelt.<sup>22</sup> Im direktdemokratischen Bereich wird vor allem Opposition gegen diese vom Bundesrat verfolgte Migrationssteuerung artikuliert. Sie wird von den verschiedenen Überfremdungsinitiativen bestimmt, die seit Mitte der 60er Jahre ergriffen worden sind.

Die beiden Bereiche zeichnen sich durch einen unterschiedlichen Politikstil aus. Während im vorparlamentarischen Bereich das Ziel in der Kompromissfindung durch einen alle wichtigen Akteure einbeziehenden Aushandlungsprozess besteht, wird die direktdemokratische Arena durch Konfrontation bestimmt; das Referendum ebenso wie die Volksinitiative stellen den Wähler vor die binäre Entscheidung, entweder dafür oder dagegen zu sein. Eine Kompromissbildung zwischen sich gegenüberstehenden Positionen ist nicht möglich.\*

Nicht nur die Logik der Interessenvermittlung, sondern auch die Akteursstruktur ist in den zwei Bereichen eine andere. Die Gruppen, die sich des vorparlamentarischen Weges bedienen, um ihre Interessen und Vorstellungen umzusetzen, sind nicht immer dieselben wie die, welche die politische Waffe der direkten Demokratie benützen. Deshalb sollen im folgenden für jede der beiden Arenen die einflussreichen Akteure eruiert werden.

\* Der Politikwissenschaftler Leonhard Neidhart hat gezeigt, dass es gerade die Möglichkeit des Referendums ist, die den Instrumenten der Konsensfindung verstärkte Wichtigkeit hat zukommen lassen. Er interpretiert die ausserparlamentarischen Kommissionen als Versuch, die referendumsfähigen Gruppen in einen Konsens zu integrieren (siehe Leonhard NEIDHART, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke, 1970).

### 3.1 Die einflussreichen Akteure im vorparlamentarischen Bereich

Die bis heute umfassendste Untersuchung zum Einfluss von Parteien, Interessengruppen und anderen Akteuren in der schweizerischen Politik ist zwar schon relativ alt (sie wurde 1980 von Hanspeter Kriesi verfasst),<sup>23</sup> wurde aber von späteren Arbeiten nicht widerlegt<sup>24</sup> und wird auch heute noch als grundsätzlich zutreffend betrachtet.<sup>25</sup> Für die vorliegende Studie sind folgende Resultate von Belang:

(1) Obwohl jeweils eine grosse Anzahl von Akteuren an konkreten Entscheidungsprozessen teilnimmt, existiert ein Kern einflussreicher Kreise, zu dem die folgenden Organisationen zählen: Die wirtschaftlichen Spitzenverbände mit *Schweizerischem Handels- und Industrieverein "Vorort"* (SHIV), dem *Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen* (ZAO), dem *Schweizerischem Gewerbeverband* (sgv) und dem *Schweizerischen Bauernverband* (SBV), die wichtigste Gewerkschaft in Gestalt des *Schweizerischen Gewerkschaftsbundes* (SGB), der *Bundesrat* und einzelne Departemente wie das *Eidgenössische Finanzdepartement* (EFD) und das *Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement* (EVD), dazu einzelne Bundesämter, wie die *Eidgenössische Finanzverwaltung* (EFV), das *Bundesamt für Aussenwirtschaft* (BAWI), das *Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit* (BIGA) und die *Nationalbank*. Schliesslich zählen noch drei der Regierungsparteien dazu, nämlich die *Freisinnig-Demokratische Partei* (FDP), die *Christlichdemokratische Volkspartei* (CVP) und die *Sozialdemokratische Partei der Schweiz* (SPS).

(2) Nicht zu diesem innersten Kreis gehören folgende Gruppen, die aber trotzdem grossen Einfluss geltend machen können: der *Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz* (CNG), die *Schweizerische Bankiervereinigung*, die *Parlamentarischen Kommissionen*, die *kantonalen Direktorenkonferenzen* und die *Schweizerische Volkspartei* (SVP).

(3) Zwischen den beteiligten Akteuren besteht eine Art Arbeitsteilung: Der Bundesrat befindet sich zwar im Zentrum des Systems, bestimmt aber – immer laut Studie Kriesi – nicht die jeweiligen Politikinhalte, sondern spielt eine

Vermittlerrolle zwischen den verschiedenen Interessen. Der Inhalt neuer politischer Projekte wird vor allem von den Wirtschaftsorganisationen, den Gewerkschaften (und je nach Sektor, den darin spezialisierten Organisationen) und ihren Ansprechpartnern in der eidgenössischen Verwaltung bestimmt.

(4) Es besteht ein hohes Mass an Beziehungen und Austausch zwischen diesen Akteuren, so dass von eigentlichen *networks* (Einflussnetzwerken) gesprochen werden kann: "Une forte interpénétration entre le système de partis et le système des associations d'intérêts, et entre ces deux systèmes et l'administration fédérale."<sup>26</sup> Das bedeutendste dieser Netzwerke gruppiert sich um die bürgerlichen Parteien mit Verbindungen zu den wichtigsten Wirtschaftsorganisationen und den wichtigsten eidgenössischen Verwaltungsorganen. Ein zweites solches Netzwerk – mit allerdings bedeutend weniger Einfluss – besteht aus der Sozialdemokratischen Partei und den Gewerkschaften.

Wenn auch andere Untersuchungen stärker die Heterogenität der Interessenorganisationen in der Schweiz herausarbeiten<sup>27</sup> oder mehr auf dem grossen Einfluss einiger weniger Wirtschaftsverbände insistieren,<sup>28</sup> so stimmen sie grundsätzlich mit dieser Analyse überein.

Untersuchungen, die sich direkt mit der Einflussverteilung in der Migrationspolitik auseinandersetzen, differenzieren diese Resultate in dreierlei Hinsicht:

- (1) Vier verschiedene Interessengruppen können ausgemacht werden:
  - a) das Parteien und Arbeitgeberverbände umfassende bürgerliche Lager;
  - b) die aus Gewerkschaften, der politischen Linken sowie aus humanitären und kirchlichen Kreisen bestehende Gruppe;
  - c) die rechtspopulistischen Bewegungen und
  - d) der Bund und die Kantone.

Dem ersten dieser Interessenblöcke wird am weitaus meisten Einfluss zugeschrieben,<sup>29</sup> was bedeutet, dass im vorparlamentarischen Bereich wirtschaftliche Anliegen die besten Durchsetzungschancen haben.

(2) Gewisse Akteure innerhalb dieses Blocks der wirtschaftlichen Interessenvertreter haben bessere Möglichkeiten, ihre Anliegen bei der Aushandlung der jährlichen BVO-Kontingente durchzusetzen als andere; so werden die Arbeitskräftebedürfnisse der Branchen Baugewerbe, Gastgewerbe und Gesundheitswesen in weitaus grösserem Masse berücksichtigt als diejenigen von Banken und Versicherungen, der Bekleidungsindustrie, dem Detail- und Grosshandel sowie der Reinigungsbranche.<sup>30</sup>

(3) Der Kreis, der die jährlichen Kontingente aushandelt, ist wenig offen gegenüber Einflüssen von aussen: "Es scheint, dass die Nationale Aktion in den letzten Jahren die einzige berücksichtigte Bewegung ausserhalb der in die Erarbeitung der Verordnung und Entwicklung der Fremdarbeiterpolitik integrierten Organisationen gewesen sei, die Einfluss ausüben konnte."<sup>31</sup>

Weitergehende Untersuchungen, die den Einfluss einzelner Akteure innerhalb dieser Interessenblöcke genauer bestimmen würden, existieren leider nicht.

### **3.2 Die einflussreichen Akteure im direktdemokratischen Bereich**

Der direktdemokratische Bereich, in dem parlamentarische Entscheidungen durch ein Referendum grundsätzlich in Frage gestellt werden können, ist in vieler Hinsicht politisch entscheidender als der eben beschriebene vorparlamentarische Aushandlungsprozess. Die im vorparlamentarischen und im parlamentarischen Bereich vertretenen Gruppen können nie sicher sein, dass die Bevölkerung ihren Vorgaben folgen wird (zum Beispiel den ausgegebenen Wahlparolen). Der direktdemokratische Bereich gibt deshalb auch Akteuren politisches Gewicht, die in den zwei anderen Bereichen nicht oder nur schwach vertreten sind.

Ein einflussreicher Akteur im direktdemokratischen Bereich der Schweiz ist demnach eine Interessengruppe, die *referendumsfähig* ist. Welches sind nun diese referendumsfähigen Akteure? Im Gegensatz zum vorparlamentarischen Bereich



existiert zu dieser Frage eine kürzlich abgeschlossene Forschung,<sup>32</sup> die vom Lausanner Politologen Papadopoulos geleitet wurde, und aus der wir hier vor allem die Informationen zum Referendum benützen.

Man findet als erstes diejenigen Akteure wieder, die auch im vorparlamentarischen Bereich und im Parlament eine bestimmende Rolle spielen. Die Referendums-Koalitionen können mit den Koalitionen zusammenfallen, die im Parlament existieren, unterscheiden sich aber oft stark davon.<sup>33</sup> Drei Blöcke können ausgemacht werden:<sup>34</sup> Der erste besteht aus den bürgerlichen Parteien, zu denen auch die Arbeitgeberorganisationen und die Interessenvertreter der Landwirtschaft gehören; der zweite aus der Sozialdemokratischen Partei und anderen linken Gruppierungen sowie dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund. Zu diesen zwei Blöcken, die den Konflikt zwischen der Linken und der Rechten in vielen politischen Fragen widerspiegeln, kommt ein dritter, der als Block der "Marginalen" beschrieben wird. In fast 50% der von den Autoren der erwähnten Studie untersuchten Volksabstimmungen hat sich dieser Block gegen die von den Regierungsparteien vertretene Position formiert. Ideologisch ist diese Gruppe nicht konsistent: Sie umfasst sowohl kleine Parteien des linken wie des rechten Spektrums, und die hinter dieser Blockbildung stehende Logik ist diejenige der Opposition zwischen "Establishment", d.h. den etablierten politischen Kräften, und den "Marginalen", d.h. denjenigen Gruppen, die im vorparlamentarischen und parlamentarischen Bereich nur schwach vertreten sind.<sup>35</sup>

In dieser Koalition der "Neinsager"<sup>36</sup> spielen die kleinen populistischen Rechtsparteien eine sehr wichtige Rolle. Ihre Stärke ergibt sich daraus, dass sich oft sowohl Wähler der SPS als auch Teile der kantonalen Sektionen der bürgerlichen Parteien der Koalition anschliessen. Die Blockierung vieler politischer Projekte durch das Referendum lässt sich also erklären durch "une mobilisation oppositionnelle avant tout anti-modernisatrice, largement véhiculée par les petits partis de la droite et par des sections cantonales des partis gouvernementaux bourgeois."<sup>37</sup> Es scheint, dass die Mobilisierungsfähigkeit dieser kleinen populistischen Rechtsparteien von den politisch Verantwortlichen in der vorparlamentarischen Phase systematisch unterschätzt wird.<sup>38</sup>

Es existieren keine Arbeiten, welche die Rolle einzelner Akteure im direkt-demokratischen Bereich der Migrationspolitik analysieren. Allgemeinere migrationspolitische Untersuchungen weisen hingegen alle auf die Wichtigkeit der kleinen rechtspopulistischen Parteien bei der Mobilisierung für die Überfremdungsinitiativen hin.<sup>39</sup>

### **3.3 Konflikt und Konsens unter den einflussreichen Akteuren**

Die oben angeführten Untersuchungen führen zum Ergebnis, dass im vorparlamentarischen Bereich vor allem Akteure aus Wirtschaftsverbänden und die ihnen nahestehenden Parteien Einfluss ausüben, während in der direkt-demokratischen Arena die referendumsfähigen Organisationen zahlreicher sind. Als bestimmende Akteure können deshalb die folgenden Stellungnehmer betrachtet werden:\*

#### **Parteien**

- Freisinnig-Demokratische Partei (FDP)
- Christlichdemokratische Volkspartei (CVP)
- Schweizerische Volkspartei (SVP)
- Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS)
- Schweizer Demokraten (SD)
- Freiheitspartei der Schweiz (FPS)

#### **Wirtschaftsorganisationen**

- Schweizerischer Handels- und Industrieverein "Vorort" (SHIV)
- Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen (ZAO)
- Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
- Christlichnationaler Gewerkschaftsbund (CNG)

\* Ausser Bundesrat, Bundesämtern und kantonalen Behörden (Begründung siehe im Text) wurden ebenso die *Schweizerische Bankiervereinigung* und der *Schweizerische Bauernverband* ausgesondert: Diesen zwei Organisationen wird zwar allgemein Einfluss zugesprochen, aber im Falle der Migrationspolitik spielen sie keine zentrale Rolle.

Als einflussreiche Akteure gelten demnach nur noch Parteien und Wirtschaftsorganisationen. Die Kantone haben über das Ständemehr ein grosses Gewicht im direktdemokratischen Bereich und nehmen auch Einfluss im vorparlamentarischen Bereich. Hier gehören sie aber nicht zu den wirklich einflussreichen Gruppen, und im direktdemokratischen Bereich sind sie keine eigentlichen Akteure, sondern reflektieren nur regionale politische und soziale Unterschiede. Das Weglassen von Kirchen und humanitären Organisationen erklärt sich schliesslich durch deren schwache Mobilisierungskraft,<sup>40</sup> die gerade im Bereich der Migrationspolitik augenfällig ist.\*

Diese Überlegungen beziehen sich allerdings fast ausschliesslich auf die *Ausländerpolitik*. Zu den Bereichen Internationale Flüchtlingspolitik und Asylpolitik existieren keine Untersuchungen über den Einfluss einzelner Gruppen. Es ist daher sehr schwierig abzuschätzen, welches Gewicht den humanitären Organisationen bei Entscheidungsprozessen in diesen Bereichen zukommt. Es scheint jedoch, dass zumindest die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) in den letzten Jahren zu gewissen Zeitpunkten eine wichtige Rolle gespielt hat, weswegen wir sie im Bereich Asylpolitik in die Auswertung miteinbeziehen.\*\*

Berücksichtigt man nur noch die 11 einflussreichen Akteure (12 im Falle der Asylpolitik) und wendet man wiederum das idealtypische Dreieck an, so kommt man zu folgenden Ergebnissen:

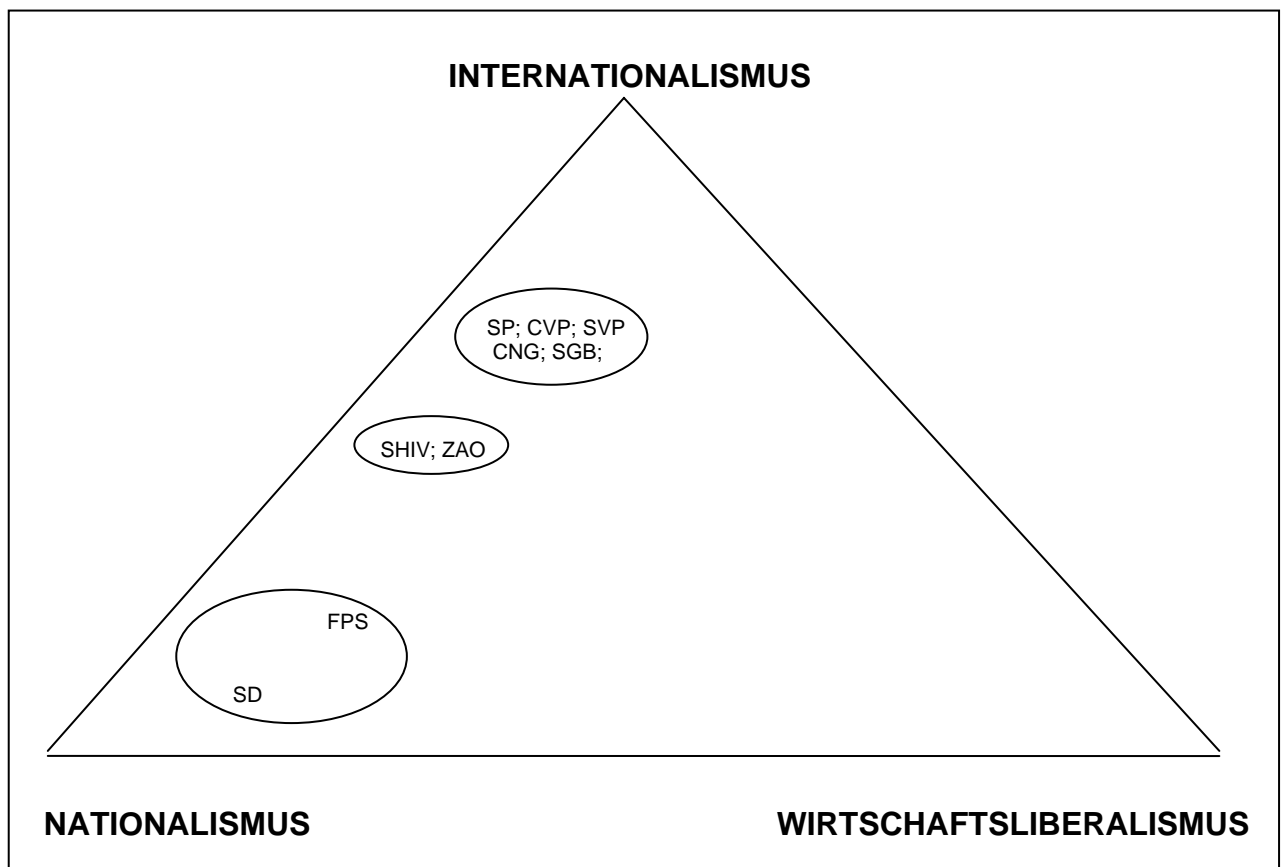
\* Als Beispiel sei hier an die "Miteinander-Initiative" erinnert, die von einem Komitee, das aus linken, kirchlichen und humanitären Gruppierungen bestand, lanciert wurde und am 5. April 1981 von der Schweizer Bevölkerung mit 84% gegen 16% massiv verworfen wurde.

\*\* Diese Einschätzung wurde aus Gesprächen mit an Entscheidungsprozessen im Asylbereich beteiligten Personen gewonnen.

Für die internationale Flüchtlingspolitik:

### Schema XI

Die Positionen der einflussreichen Akteure in der migrationspolitischen Arena der Schweiz; Internationale Flüchtlingspolitik (nach Gruppen geordnet)

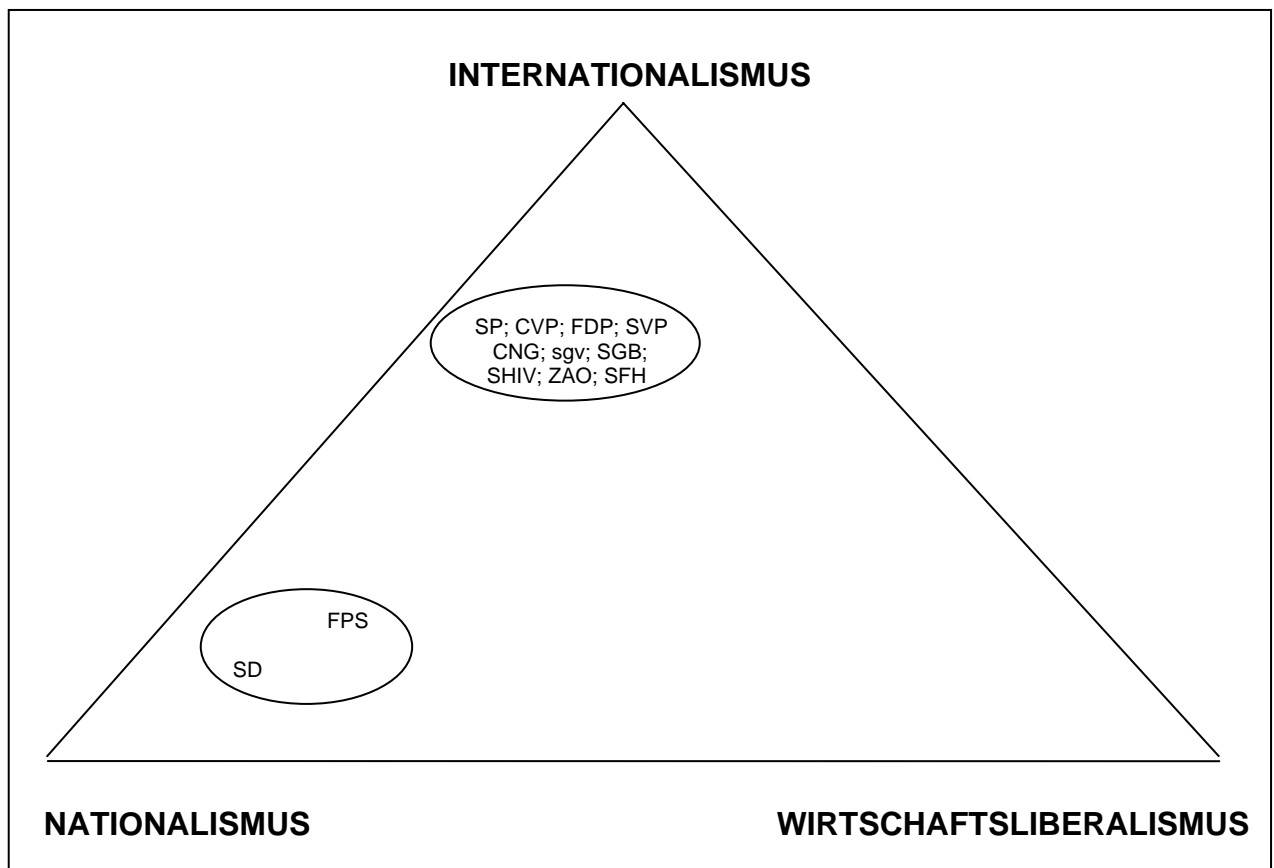


Keine explizite Stellungnahme: FDP; sgv

Für die Asylpolitik:

### Schema XII

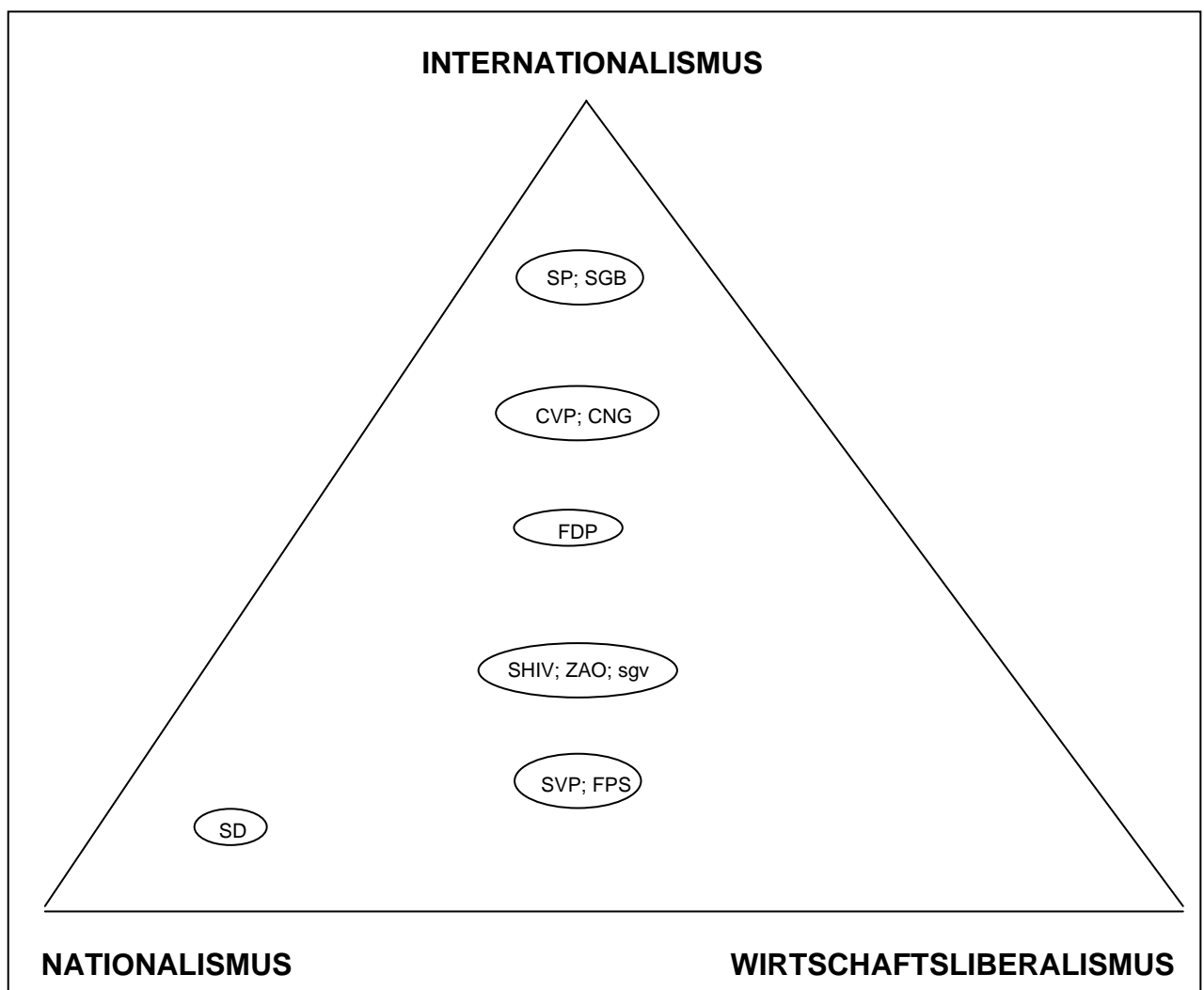
Die Positionen der einflussreichen Akteure in der migrationspolitischen Arena der Schweiz; Asylpolitik (nach Gruppen geordnet)



Für die Ausländerpolitik:

### Schema XIII

**Die Positionen der einflussreichen Akteure in der migrationspolitischen Arena der Schweiz; Ausländerpolitik (nach Gruppen geordnet)**



Die Reduktion der Stellungnehmer auf die einflussreichen Akteure bewirkt eine deutliche Verschiebung in der migrationspolitischen Landschaft. In der *internationalen Flüchtlingspolitik* sind die Befürworter der bisherigen Politik – die drei Parteien SPS, CVP, SVP (zur Erinnerung: Die FDP hat sich zu diesem Thema nicht explizit geäußert) sowie die zwei Gewerkschaften SGB und CNG – zwar immer noch in der Überzahl, aber ihre zahlenmässige Überlegenheit ist dahingeschmolzen. Die Opposition, in moderater Form von Seiten des SHIV und der ZAO, in nationalistischer Form von den Parteien SD und FPS, hat an Gewicht gewonnen.

In der *Asylpolitik* ergibt sich keine entscheidende Veränderung: Der Konsens über die Weiterführung der bisherigen Politik bleibt ausgeprägt und umfasst die vier Regierungsparteien sowie alle wirtschaftlichen Organisationen (SHIV, ZAO; sgv, SGB, CNG). Auch die SFH als Vertreterin der humanitären Organisationen ist in diesen Konsens integriert. Nur die zwei nationalistischen Parteien SD und FPS stellen sich dagegen.

Die Verschiebungen in der Arena der *Ausländerpolitik* springen hingegen ins Auge. Wenn die Stellungnehmer auf die eigentlich einflussreichen Gruppen reduziert werden, ergibt sich eine klare Gewichtsverlagerung von einer Konstellation, in der alle drei Grundpositionen vertreten waren, zu einer Konstellation, in der Wirtschaftsliberalismus und Nationalismus dominieren. Die von vielen Stellungnehmern vertretene internationalistische Position fällt weg, ebenso die wirtschaftsliberale. Nur die nationalistische Position bleibt in ihrer radikalen Ausprägung (vertreten durch die SD) bestehen.

Eine Veränderung ist ebenfalls beim Fundamentalkonflikt "Freizügigkeit mit der EU" zu beobachten. Acht Befürworter stehen nunmehr drei Gegnern gegenüber. Auf der Befürworterseite befinden sich drei Regierungsparteien (SPS, CVP und FDP) zusammen mit den zwei Gewerkschaften SGB und CNG sowie den drei Spitzenverbänden der Wirtschaft SHIV, ZAO und sgv, auf der Gegnerseite die Regierungspartei SVP sowie die beiden Parteien SD und FPS. Allerdings muss nochmals auf die ambivalente Position der Spitzenverbände hingewiesen werden.

Das in der ungewichteten Analyse hervortretende Übergewicht der Befürworter über die Gegner der Freizügigkeit hat sich also deutlich reduziert.

## **4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND OPTIONEN FÜR EINE ZUKÜNFTIGE MIGRATIONSPOLITIK**

Bevor die Frage nach den Möglichkeiten einer zukünftigen Migrationspolitik gestellt wird, sollen nochmals kurz die wichtigsten Resultate der zwei vorhergehenden Kapitel zusammengefasst werden.

### **4.1 Kurze Rekapitulation der Befunde**

Die Analyse hat ergeben, dass die drei vom Arbenzbericht unterschiedenen Politikbereiche – internationale Flüchtlingspolitik, Asylpolitik und Ausländerpolitik – hinsichtlich ihres Konfliktgehalts stark voneinander abweichen. In der internationalen Flüchtlingspolitik und der Asylpolitik herrscht in bezug auf prinzipielle Fragen weitgehende Übereinstimmung. Die Ausländerpolitik hingegen wird kontroverser beurteilt. Der Hauptkonflikt besteht in der Frage der Freizügigkeit mit der EU; ebenfalls umstritten ist der Einzugsbereich, aus dem nichteuropäische Arbeitskräfte rekrutiert werden sollen, und der Status dieser Arbeitskräfte (kurzfristiges oder unbegrenztes Aufenthaltsrecht, Recht auf Familiennachzug). Die Akteurskonstellation in der Arena der Ausländerpolitik lässt sich folgendermassen charakterisieren:

(1) Gruppen, die eine *internationalistische Position* vertreten (Kirchen, kirchliche Organisationen, Hilfswerke, Flüchtlingsorganisationen und linksgerichtete Organisationen) sind relativ zahlreich.

(2) Gruppen, die eine akzentuierte *nationalistische* oder *wirtschaftsliberale* Haltung vertreten sind selten; es handelt sich im ersten Fall um die Schweizer Demokraten, im zweiten um den Kanton Freiburg.



(3) Die nationalistische und die wirtschaftsliberale Haltung sind aber in Form einer *Kompromissposition* relativ gut vertreten. Das Festhalten am Saisonierstatut und an der Einschränkung des Familiennachzugs muss nämlich als Versuch gewertet werden, einerseits dem Arbeitsmarkt die notwendigen Arbeitskräfte zuzuführen, andererseits den Forderungen nach einer Begrenzung der dauerhaften Einwanderung Rechnung zu tragen. Diese Haltung findet sich z.B. bei den wirtschaftlichen Spitzenverbänden (SHIV, ZAO, sgv) und einigen Kantonen (NW, SG, SH, TG, TI, ZH). Die Ablehnung der Freizügigkeit mit der EU ist ebenfalls vom Wunsch bestimmt, zwar Arbeitsimmigranten zuzulassen, ihnen aber kein Bleiberecht zuzugestehen (siehe Positionen der Kantone UR, GL, VS und der Parteien SVP und FPS).

(4) Die Gruppe, die sich für die Freizügigkeit ausspricht, stellt eine zahlenmässige Mehrheit dar. Sie teilt sich in Untergruppen, die sich bezüglich der Frage der geographischen Begrenzung der Rekrutierungsgebiete unterscheiden: Drei ungefähr gleich grosse Gruppen sprechen sich für die Modelle "Westeuropa" oder "West- und Osteuropa" respektive "Europa und die übrige Welt" aus.

Von den ausgeprägt nationalistischen oder wirtschaftsliberalen Haltungen abgesehen, kann man also von einer relativ gleichmässigen Verteilung der Stellungnehmer über die ausländerpolitische Arena sprechen.

Das Bild wird undeutlicher, wenn nur noch die einflussreichen Akteure betrachtet werden. Dies erklärt sich aus zwei Eigenheiten des Vernehmlassungsverfahrens: Es hat zwar die Aufgabe, die wichtigen Organisationen und gesellschaftlichen Gruppen zur Vernehmlassung einzuladen;<sup>41</sup> aber erstens können alle Organisationen, die es wünschen, eine Stellungnahme abgeben (was zu einem Übergewicht von Stellungnehmern mit wenig politischem Gewicht führt), und zweitens werden nicht immer alle einflussreichen Gruppen zur Vernehmlassung eingeladen (der Entscheid liegt beim verantwortlichen Bundesamt).

Soziologische Analysen und historische Untersuchungen zeigen, dass zwei Bereiche der schweizerischen Migrationspolitik zu unterscheiden sind: der vorparla-

mentarische und der direktdemokratische Bereich. Aufgrund dieser Studien können 6 Parteien und 5 Wirtschaftsorganisationen als einflussreich betrachtet werden. Die Akteurskonstellation in der migrationspolitischen Arena ist nunmehr eine andere und lässt sich folgendermassen beschreiben:

(1) *Die extremen Positionen* (d.h. diejenigen, die sich sehr nahe an einem der Idealtypen befinden) *verschwinden*, sowohl die zuvor gut vertretene internationalistische Haltung als auch die schwach vertretene wirtschaftsliberale Position; nur noch die stark nationalistische Position bleibt durch die Schweizer Demokraten vertreten.

(2) Es kommt zu einer *Zentrierung der Positionen*: Der Kompromiss zwischen der nationalistischen und der wirtschaftsliberalen Position gewinnt stark an Gewicht, ebenso das Modell "Westeuropa".

(3) Das starke Übergewicht der Befürworter gegenüber den Gegnern der Freizügigkeit schwächt sich ab: In der noch nicht nach politischem Einfluss gewichteten Arena standen 59 Befürworter 8 Gegnern gegenüber; nunmehr sind es 8 Befürworter und 3 Gegner.

Als zentrales Hindernis für die Formulierung einer neuen schweizerischen Migrationspolitik, welche gemäss der sich abzeichnenden Positionsverteilung langfristig auf die Freizügigkeit mit der EU abziele, erscheinen in dieser Konstellation die Vertreter der nationalistischen Grundhaltung, sowie gewisse Vertreter der Kompromissposition zwischen Nationalismus und Wirtschaftsliberalismus. Die nationalistische Position wird von den Schweizer Demokraten eingenommen. Diese Partei ist wohl kaum in einen Konsens für eine neue Migrationspolitik einzubinden. Ihre Stärke beruht zwar nicht auf ihrem parlamentarischen oder vorparlamentarischen Einfluss, aber auf ihrem Mobilisierungspotential im direktdemokratischen Bereich. Bei den Vertretern der Kompromissposition ist die Lage anders; für die FPS gilt zwar in abgeschwächter Form dasselbe wie für die Schweizer Demokraten, die SVP vertritt hingegen eine moderatere Position. Sie hat aber ein politisches Gewicht, das keinesfalls umgangen werden kann. Die zentrale Frage stellt sich deswegen, inwieweit sie in einen Konsens für eine neue Migrationspolitik einbezogen

werden kann. Ein solcher Konsens könnte auf der ausgeprägten Akzeptanz der Idee einer neuen umfassenden Herangehensweise aufbauen sowie auf dem weitverbreiteten Wunsch nach einer aktiveren Integrationspolitik.

In den meisten westeuropäischen Staaten könnte sich eine Untersuchung der Konflikt- und Konsensstruktur einer politischen Arena mit der Analyse der politisch bedeutenden Akteure wie Parteien und Verbände begnügen. Nicht so in der Schweiz, wo der endgültige Entscheid in wichtigen Sachfragen durch Volksabstimmung gefällt wird. Die bisherige Analyse hat zwar die referendumsfähigen Kräfte einbezogen, um den Möglichkeitshorizont eines neuen Gesetzes abzustecken. Ebenso wichtig ist es jedoch, die Durchsetzungschancen dieser Gruppierungen abzuschätzen. Eine Gesamtschau auf eine politische Arena muss deshalb nach Möglichkeit die Resultate von Meinungsumfragen einbeziehen.

#### **4.2 *Meinungsumfragen als Ergänzung zum Vernehmlassungsverfahren***

Es ist hier nicht möglich, ausführlich auf die öffentliche Meinung zur Migrationsfrage in der Schweiz einzugehen.<sup>42</sup> Es sollen lediglich die Resultate dreier Meinungsumfragen, die zwischen 1988 und 1993 durchgeführt worden sind, wiedergegeben werden, um anschliessend die Unterschiede zwischen den Positionen der Parteien und Verbände sowie jener der Gesamtbevölkerung aufzuzeigen. Es handelt sich um folgende Untersuchungen:

- *Kenntnisse und Einstellungen zu Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik*, durchgeführt von der Forschungsstelle für Politische Wissenschaft der Universität Zürich, Juni 1988 (als Annex im Strategiebericht)
- *Kenntnisse und Einstellungen zu Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik*, durchgeführt von der Forschungsstelle für Politische Wissenschaft der Universität Zürich, März 1990 (mit einem Vergleich zur Umfrage von 1988)
- *Ausländerpolitik und nationaler Konsens*, durchgeführt von Infosuisse, Zürich 1993

Diese Untersuchungen lassen folgende Schlüsse zu:

(1) Alle drei Studien weisen auf den *geringen Kenntnisstand der Bevölkerung* in bezug auf die Ausländer- und vor allem die Asylpolitik hin.

(2) Alle drei heben die *normative Polarisierung der Meinungen* hervor; sie erklärt sich durch unterschiedliche politische Orientierungen (Links-rechts-Opposition), aber vor allem durch soziologische Variablen: Eine junge, städtische Bevölkerung mit guter Bildung, die eine liberale Position vertritt, steht einer älteren, ländlichen, wirtschaftlich bedrohten Schicht ohne höhere Schulbildung gegenüber, die für eine restriktive Politik eintritt. Die Studie von 1990 weist auf die Schwierigkeit hin, zwischen diesen Positionen zu vermitteln, d.h. einen Kompromiss zu finden.

(3) Die 1993 durchgeführte Studie bemerkt, dass 31% aller Befragten keine Unterscheidungen zwischen den verschiedenen Ausländer- oder Flüchtlingskategorien machen würden: "Vielmehr gelten ihre Widerstände ganz generell dem Phänomen Ausländer in der Schweiz – verknüpft beispielsweise mit der ausgeprägten Grundhaltung 'Ich hänge sehr an allem Schweizerischen' ..." (S. 6).

Die VOX-Analysen zum Referendum vom Juni 1994 über die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländern und zur Volksabstimmung vom September 1994 über das Antirassismus-Gesetz bestätigen dieses Bild in mehreren Punkten: Der Stadt-Land-Gegensatz ist zusammen mit der politischen Orientierung die wichtigste Variable zur Erklärung der Haltung in diesen zwei Plebisziten.<sup>43</sup>

Es ist natürlich methodologisch fragwürdig, zwei so unterschiedliche Informationsquellen wie das Vernehmlassungsverfahren zum Arbenzbericht und die Meinungsumfragen miteinander vergleichen zu wollen. Die folgenden Überlegungen zur migrationspolitischen Gesamtarena sind deshalb als noch zu überprüfende Hypothesen einzuschätzen.

(1) *Auf der Ebene der politischen Organisationen und Interessengruppen* bestehen in der Ausländerpolitik Sachkonflikte zu verschiedenen Fragen (Freizügigkeit mit EU; Drei-Kreise-Modell; Frage der geographischen Begrenzung der Rekrutierung; Frage der Behandlung von Spezialisten). In der Asyl- und Flüchtlingspolitik hingegen herrscht eher Konsens vor.

(2) *Die Bevölkerung* ist in bezug auf Migrationsfragen stark polarisiert, ohne dass aber diese Polarisierung an strukturierten Kontroversen festzumachen wäre und sich nach Politikbereichen aufgliedern würde. Vielmehr spielen stark besetzte normative Haltungen oft die entscheidende Rolle in der politischen Meinungsfindung. Sie finden sich sowohl auf Seiten des Internationalismus wie des Nationalismus. Wie die drei zitierten Meinungsumfragen zeigen, fallen sie teilweise zusammen mit dem Gegensatz zwischen einer jungen, städtischen Bevölkerung mit guter Ausbildung und einer älteren, wirtschaftlich bedrohten Gruppe ohne höhere Schulbildung.

Obwohl gesinnungsethische Positionen sowohl auf internationalistischer wie nationalistischer Seite von grosser Bedeutung sind,<sup>44</sup> war es bisher die nationalistische Haltung, die in der migrationspolitischen Arena (vor allem im direktdemokratischen Bereich) eine politisch bedeutsame Rolle zu spielen vermochte.

#### **4.3 Optionen für eine zukünftige Migrationspolitik: Plädoyer für eine Doppelstrategie**

Angesichts dieser Kluft zwischen den Haltungen der politischen Organisationen und Interessengruppen einerseits, der schweizerischen Bevölkerung andererseits, erscheint eine politische *Doppelstrategie* als sinnvoll, die zwar die beiden Ebenen unterscheidet, aber gleichzeitig versucht, zwischen ihnen zu vermitteln. Es handelt sich einerseits um eine *Strategie des runden Tisches*, andererseits um jene der *Politikvermittlung*.

Die erste Strategie geht von der begründeten Ansicht aus, dass eine neue Migrationspolitik nur bei einer Einbindung der gewichtigen Stellungnehmer, die sich momentan in einer Oppositionshaltung befinden, formulierbar wird. Sie basiert

gleichzeitig auf der Überlegung, dass das Vernehmlassungsverfahren (wie auch die Meinungsumfrage) *kein deliberativer Prozess ist*, d.h. es werden Meinungen eingeholt, ohne dass ersichtlich wird, wie stabil diese sind. Der Vergleich mit der Vernehmlassung zum Kurzaufenthalterstatut hat gezeigt, dass derselbe Stellungnehmer je nach Kontext eine andere Haltung einnehmen kann. Erst eine Diskussion oder ein Aushandlungsprozess zwischen den Vertretern der verschiedenen Positionen kann deswegen die Validität der einzelnen Haltungen aufzeigen, aber auch neue mögliche Kompromisse in Erscheinung treten lassen. Das kürzlich erfolgte Einschwenken der SVP auf eine Mandatserweiterung des Bundesrates für die bilateralen Verhandlungen mit der EU\* zeigt, dass solche Entwicklungen durchaus möglich sind.

Die Prüfung der Validität der Positionen der einzelnen Akteure ist auch durch die Analyse ihrer historischen Entwicklung möglich; dies soll im vierten Teil des vorliegenden Projektes unternommen werden.

Um einen Aushandlungsprozess in Gang zu bringen, scheint es angezeigt, ein **Diskussionsforum "Migrationspolitik"** zu bilden. Das Diskussionsforum hätte erstens auszuloten, inwieweit die kontroversen Positionen kompromissfähig sind. Sie müsste unter Einschluss der heutigen Gegner einer Migrationspolitik in einem Aushandlungsprozess zu einem tragfähigen Konsens finden. Es ist fraglich, ob dies unter Einbezug der Schweizer Demokraten und der Freipartei gelingen kann und wahrscheinlich ist dies – unter dem Gesichtspunkt der politischen Durchsetzbarkeit – auch nicht zwingend. Unumgänglich ist es hingegen, die SVP für einen Prozess der Konsensfindung zu gewinnen.

Ins Zentrum rückt damit die Frage: Handelt es sich bei den Antagonismen, welche die migrationspolitische Arena bestimmen, tatsächlich um Grundsatzkonflikte, die keine Annäherungen zulassen, oder handelt es sich um Kontroversen, die in

\* Am 2. April 1996 unterzeichnete der Präsident der SVP, Ueli Maurer, zusammen mit den Vertretern der anderen drei Regierungsparteien eine Erklärung, in der eine Ausweitung des Mandats des Bundesrates für die bilateralen Verhandlungen mit der EU gutgeheissen wird (siehe *Neue Zürcher Zeitung* vom 4./5. April 1996). Diese Entscheidung hat aber zu starken innerparteilichen Spannungen geführt. Die SVP-Führung wird gegen die europafeindliche Position des Zürcher Nationalrats Christoph Blocher, die dieser auch in der von ihm präsierten AUNS (Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz) vertritt, einen schweren Stand haben.

schrittweise Kompromisse überführbar sind? Neuere politikwissenschaftliche Untersuchungen gehen davon aus, dass es sehr oft die Akteure selbst sind, die eine Kontroverse als Opposition zwischen unverhandelbaren Grundsätzen oder als kompromissfähige Diskussion definieren.<sup>45</sup> *A priori* gibt es also keine unverhandelbaren Konflikte.

Als Beispiel aus der migrationspolitischen Arena der Schweiz kann die Diskussion um das 3-Kreise-Modell erwähnt werden. Bekanntlich hat es grundsätzliche Oppositionen auf den Plan gerufen: Auf der einen Seite wird es mit dem Argument verteidigt, es erleichtere die Integration der Ausländer, da diese aus verwandten Kulturkreisen stammen würden, auf der anderen Seite wird moniert, es handle sich um ein rassistisches Modell. Die Frage lautet, ob es zwischen diesen Positionen einen Mittelweg geben kann. Die vom Arbenzbericht aufgezeichneten Migrationsmodelle versuchen, den grundsätzlichen Konflikt aufzulösen, indem verschiedene Zwischenpositionen eingeführt werden, so z.B. das Modell "West- und Osteuropa" oder die Abschaffung der geographischen Beschränkung für die Rekrutierung von Spezialisten. Dass die Stellungnehmer zum Teil selbst versuchen, Lösungen zwischen den Fronten aufzuzeigen – z.B. mit der Idee, Drittausländer aus Westeuropa zuzulassen – weist ebenfalls daraufhin, dass bereits Elemente existieren, die von einem Diskussionsforum für die Gestaltung neuer Kompromisse aufgegriffen werden könnten.

In diesem Zusammenhang wäre es auch wichtig, sich durch einen vergleichenden Blick ins Ausland Erfahrungen anderer Länder nutzbar zu machen. Um nochmals auf das 3-Kreise-Modell zurückzukommen: Eine selektive Zulassung nach Nationalität mit Bevorzugung europäischer Zuwanderer wird auch in anderen Ländern betrieben, nirgends aber wird sie explizit mit kulturellen Argumenten verteidigt.

Das Diskussionsforum wäre auch der Ort, um zu bestimmen, was eigentlich eine *umfassende Migrationspolitik* beinhalten würde, anders gesagt, worauf sich die immer wieder erwähnten *Schnittstellen zwischen den Teil-Politiken* genau beziehen. Schnittstellen können einerseits durch unbeabsichtigte Effekte einer Teilpolitik auf eine andere entstehen, andererseits konkrete Koordination und Abstimmung zwischen den Massnahmen in den einzelnen Bereichen implizieren. Es

müsste deshalb klar herausgearbeitet werden, wo solche Beziehungen bestehen, ob sie gewollt sind und gegebenenfalls verstärkt werden sollen. Auch hier wäre ein Blick ins Ausland sicher lohnend, da viele westeuropäische Länder derzeit entsprechende Diskussion führen.

Kann ein Diskussionsforum vielleicht zu einer Annäherung der Standpunkte und gleichzeitig zu einer Klärung der Möglichkeiten und Beschränkungen einer umfassenden Migrationspolitik führen, so bleibt dieser Prozess wiederum auf die politisch und ökonomisch Verantwortlichen beschränkt. Als zweite Option müsste deswegen eine Strategie der **Politikvermittlung** verfolgt werden. Dass sich ein solches Vorgehen aufdrängt, ergibt sich sowohl aus den Antworten der Stellungnehmer, die ausdrücklich auf der Notwendigkeit einer verbesserten Information der Bevölkerung insistieren, wie auch aus den Meinungsumfragen, die den niedrigen Informationsstand konstatieren.

Diese Vermittlungsarbeit hätte wiederum zwei Aspekte: Erstens wären *konkrete Informationen* zu vermitteln, welche die Bevölkerung sowohl über die genauen Fakten betreffend Einwanderung ins Bild setzen als auch die aktuell verfolgte Politik verständlich machen würden. Dabei müsste vor allem im Bereich der Asylpolitik genauer gezeigt werden, wo die Grenzen eines – von vielen so vehement verlangten – effizienten Vollzugs liegen, d. h. inwiefern die Handlungsspielräume in diesem Bereich durch humanitäre Überlegungen und internationale Verpflichtungen reduziert sind. Auf der anderen Seite müsste aber auch gezeigt werden, dass in gewissen Bereichen sehr wohl staatliche Handlungsspielräume existieren. Die Asylthematik beispielsweise lässt sich deshalb leicht politisieren, weil sich viele abgewiesene Asylbewerber weiterhin illegal in der Schweiz aufhalten. Ein solcher illegaler Aufenthalt kann aber nur lohnend sein, wenn Möglichkeiten zum Gelderwerb vorhanden sind. Es ist deshalb erstaunlich, dass in den Antworten zur Vernehmlassung fast nie der Ruf nach Sanktionen gegen Arbeitgeber laut wird, die Ausländer schwarz beschäftigen. Dies wäre ein Bereich, in dem der Staat sehr wohl über Handlungsspielraum verfügt; und auch hier könnte sich die Schweiz die Erfahrungen anderer Länder zu Nutze machen.



Ein zweiter Politikstrang käme hinzu. Eine der neuesten Erkenntnisse der Politikwissenschaft lautet, dass Wechsel in der Politikformulierung und -umsetzung viel länger dauern als bis anhin angenommen.<sup>46</sup> Anstelle der Analyse kurzer Perioden politischer Entscheidungsfindung wird daher zunehmend eine Langzeitperspektive von mindestens 10 Jahren eingenommen. Mit der Ausweitung der Zeitdimension verändert sich auch die Interpretation der *Funktion* von öffentlicher Politik: Anstatt einzelne Sektorpolitiken (*policies*) als momentanen Ausdruck einer bestimmten Interessenkonstellation zu verstehen, wird immer mehr Gewicht auf ihre Rolle als *Instrumente zur Interpretation der sozialen Umwelt* gelegt. Eine Politik wird so nicht mehr nur als ein Mittel gesehen, dieses oder jenes Problem zu lösen, sondern als ein Versuch, in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft zwischen einzelnen sozialen Bereichen einen Sinnzusammenhang herzustellen.<sup>47</sup> Es ist somit die kognitive Dimension, d.h. die Weise, wie soziale Realität wahrgenommen und interpretiert wird, die in den Vordergrund der Politikanalyse rückt.<sup>48</sup> Diese zwei Perspektivenwechsel haben zusammen die Konsequenz, dass Politikformulierung auch als ein *sozialer Lernprozess* verstanden wird, d.h. als der Versuch, ein immer neues Verhältnis zum sozialen Wandel zu definieren.<sup>49</sup>

Was bedeutet dies für eine schweizerische Migrationspolitik? Die wenigen wissenschaftlichen Arbeiten, welche die nationalistische Opposition gegen die jüngste Einwanderungswelle untersuchen, weisen alle auf die wichtige Rolle hin, welche die *Identitätsproblematik* innerhalb dieses "Kampfes gegen Überfremdung" spielt<sup>50</sup> – auch wenn der Hinweis auf die Identitätsfrage alleine die Entstehung dieser Opposition oder gar von xenophoben Bewegungen nicht zu erklären vermag.<sup>51</sup> Auch in den Antworten derjenigen Stellungnehmer, die der nationalistischen Grundposition nahe stehen (Schweizer Demokraten, Freiheitspartei), fällt neben wirtschaftlichen Motiven das Problem der "Bedeutung der nationalen Eigenart" ins Gewicht. Dieselbe Problematik zeigt sich auch im Zusammenhang mit dem Verhältnis der Schweiz zur EU. Auch hier geht es nicht zuletzt um die Frage, wie sich die Schweiz in einem veränderten internationalen Umfeld neu definieren soll.

In Anlehnung an die oben angeführten Konzepte kann man also von der Notwendigkeit eines kollektiven Lernprozesses sprechen, der sich in einer neuen Migrationspolitik materialisieren könnte. Die Frage der nationalen Identität müsste

aufgegriffen und zum Gegenstand einer breiten Diskussion gemacht werden. Wie der Politikwissenschaftler Leonhard Neidhart kürzlich bemerkt hat, ist die europäische Integration für die Schweiz auf der Identitätsebene schwieriger zu bewältigen als für grössere Länder: "Während grosse und sprachhomogene Nationalstaaten wie Deutschland, Frankreich, Italien, Grossbritannien und Spanien, aber auch Schweden und Dänemark usw. mit ihrem EU-Beitritt nämlich kaum an nationaler Identität verloren, weil sie aus sprachlich-kulturellen, geographischen oder grössenmässigen Gründen schwerer erreichbar oder kontrollierbar sind, liegen diese Verhältnisse in der Schweiz deutlich anders."<sup>52</sup> Die Problematik wurde aber bis anhin gar nie von den etablierten politischen Kräften aufgenommen, sondern praktisch immer den nationalistischen Rechtsparteien überlassen.

Ein solcher politischer Lernprozess bedürfte einer ständigen Vermittlung zwischen politisch Verantwortlichen und Bevölkerung. Er könnte sich im Entwurf eines **schweizerischen Migrationsleitbildes** konkretisieren. Ein solches Leitbild kann natürlich nicht aus dem Nichts konstruiert und verordnet werden. Der Inhalt ergäbe sich vielmehr als Ergebnis des Vermittlungsprozesses zwischen den verschiedenen Gruppen der Schweizer Bevölkerung. Es ginge also darum, einen Kommunikationsprozess zu organisieren, der eine offene Diskussion über das Selbstverständnis der Schweiz und ihr Verhältnis zur aktuellen und zukünftigen Immigration ermöglicht. Die Formulierung einer umfassenden Migrationspolitik und einer aktiveren Integrationspolitik – wie sie von sehr vielen Stellungnehmern gefordert werden – wären zwei mögliche Ausgangspunkte einer solchen Debatte.

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG	Regierungsrat Kt Aargau	SBK	Schweizer Bischofskonferenz
AI	Standeskommission Kt Appenzell I. Rh.	SD	Schweizer Demokraten
AKB	Asylkomitee Baselland	SEK	Schweizer Evangelischer Kirchenbund
AKS	Asylkoordination Schweiz	SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
AOZh	Asylorganisation für den Kanton Zürich	SG	Justiz- und Polizeidepartement Kt St.Gallen
AR	Regierungsrat Kt Appenzell A. Rh.	SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
BE	Regierungsrat Kt Bern	SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
BHIV	Bündner Industrie- und Handelsverein	sgv	Schweizerischer Gewerbeverband
BL	Regierungsrat Kt Basel-Landschaft	SH	Departement des Innern Kt Schaffhausen
BODS	Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz	SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein "Vorort"
BS	Regierungsrat des Kts Basel-Stadt	SKF	Schweizerischer Katholischer Frauenbund
CAR	Caritas Schweiz	SKöF	Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge
CARJ	Caritas Jura	SO	Regierungsrat Kt Solothurn
CNG	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz	SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei	SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
ECOPOP	Vereinigung Umwelt und Bevölkerung	SSV	Schweizerischer Städteverband
EDK	Kantonale Erziehungsdirektorenkonferenz	SVP	Schweizerische Volkspartei
ERK	Evangelisch Reformierte Kirchen Jura	SZ	Landammann und Regierungsrat Kt Schwyz
EvB	Erklärung von Bern	TG	Regierungsrat Kt Thurgau
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz	TI	Sezione degli stranieri della Repubblica e Cantone del Ticino
FGBe	Stadt Bern Fürsorge und Gesundheitsdirektion	UFF	Unabhängige Feministische Frauenliste
FIZ	Fraueninformationszentrum Dritte Welt	UR	Landammann und Regierungsrat Kt Uri
FR	Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	VD	Conseil d'Etat du Canton de Vaud
GE	Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	VKF	Vereinigung der Kantonalen Fremdenpolizeichefs
GL	Fürsorgedirektion Kt Glarus	VS	Conseil d'Etat du Canton du Valais
GPS	Grüne Partei der Schweiz	VSA	Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände
GR	Regierung Kt Graubünden	ZAO	Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen
HEKS	Hilfswerke der Evangelischen Kirchen der Schweiz	ZG	Regierungsrat Kt Zug
JU	Gouvernement de la République et Canton du Jura	ZH	Regierungsrat Kt Zürich
KAZh	Städtische Koordinationsstelle für Ausländerfragen Zürich		
KGB	Konferenz der Schweizerischen Gleichstellungsbeauftragten		
KKF	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren		
LU	Militär-, Polizei- und Umweltschutzdepartement Kt Luzern		
NE	Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel		
NW	Fremdenpolizei des Kantons Nidwalden		
OW	Landammann und Regierungsrat Kt Obwalden		
SAH	Schweizerisches Arbeiterhilfswerk		

## ANMERKUNGEN

<sup>1</sup> Dieser und die folgenden Begriffe sind der Terminologie der Politikanalyse entnommen, siehe z.B. Volker VON PRITTWITZ, *Politikanalyse*, Opladen, UTB, 1994, S. 242-250.

<sup>2</sup> Siehe z.B. Klaus SCHUBERT, *Politikfeldanalyse*, Opladen, Leske + Budrich, 1994.

<sup>3</sup> Siehe Yannis PAPADOPOULOS, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien (Clefs politique), 1995.

<sup>4</sup> Alain-Valéry POITRY, *La fonction d'ordre de l'Etat*, Berne, Peter Lang Verlag, 1989, S. 192-280.

<sup>5</sup> Der Begriff der Politikarena wurde vom amerikanischen Politologen Theodor Lowi in die Diskussion eingeführt: er bezeichnet die Akteursstruktur, die sich um ein politisch kontroverses Thema herum bildet.

<sup>6</sup> Siehe z.B. Volker VON PRITTWITZ, *op. cit.*, S. 17-29.

<sup>7</sup> Es sind vor allem international vergleichende Arbeiten, die diese Dimension der Migrationspolitik herausgearbeitet haben; siehe z.B. Frank BOVENKERK, Robert MILES and Gilles VERBUNT, "Racism, Migration and the State in Western Europe: A Case for Comparative Analysis", *International Sociology*, Vol. 5, No. 4, December 1990, S. 475-490; Dominique SCHNAPPER, *L'Europe des immigrés*, Editions François Bourin, Paris, 1992; Stephen CASTLES, "How nation-states respond to immigration and ethnic diversity", *New Community*, 21 (3), July 1995, S. 293-308.

<sup>8</sup> Eine Definition des Idealtypus findet sich im Weberschen Werk am Anfang von *Wirtschaft und Gesellschaft*; siehe Max WEBER, *Soziologische Grundbegriffe*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1976, S. 27-30.

<sup>9</sup> Max WEBER zitiert nach Manfred G. SCHMIDT, *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart, Alfred Kröner Verlag, 1995, S. 409.

<sup>10</sup> *Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991*, S.10.

<sup>11</sup> Eine Diskussion über diese Fragen wurde in den letzten Jahren vor allem in Frankreich geführt; siehe z.B. Pierre BOURDIEU, "L'opinion publique n'existe pas", in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1980, S. 222-235; Alain LANCELOT, "Sondages et démocratie", in SOFRES (Ed.), *Opinion publique - Enquêtes et commentaires*, Paris, Gallimard, 1984, S. 257-267; Patrick CHAMPAGNE, *Faire l'opinion - Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990.

<sup>12</sup> Man unterscheidet herkömmlicherweise drei Grundtypen staatlicher Steuerungsinstrumente: Überzeugung, Regulierung, und Finanzierung (siehe Klaus SCHUBERT, *op. cit.*, S. 172-183).

<sup>13</sup> Siehe *Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über die Vorentwürfe der Expertenkommission zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer*, EJPD, Bundesamt für Flüchtlinge, Juni 1995, S.19.

<sup>14</sup> David de PURY, Heinz HAUSER, Beat SCHMID (Hrsg.), *Mut zum Aufbruch - Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich, Orell Füssli Verlag, 1995, S. 39 und 70-71.

<sup>15</sup> Sandro CATTACIN, *Neokorporatismus in der Schweiz - Die Fremdarbeiterpolitik*, Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 243/244, Universität Zürich, Zürich, 1987, S. 19.

<sup>16</sup> Siehe David de PURY, Heinz HAUSER, Beat SCHMID (Hrsg.), *op. cit.*, S. 71.

<sup>17</sup> Siehe *Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über die Vorentwürfe der Expertenkommission zur Totalrevision des Asylgesetzes ...*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Dieser Begriff ist übernommen von Marco GIUGNI, *Entre stratégie et opportunité - Les nouveaux mouvements sociaux en Suisse*, Zürich, Seismo Verlag, 1995; der Autor übernimmt das Konzept selbst aus der amerikanischen Literatur, wo es anfangs der 70er Jahre unter dem Namen "political opportunity structure" erarbeitet wurde; siehe vor allem das 3. Kapitel.

- <sup>19</sup> Henry KERR, "The Swiss Party System: Steadfast and Changing" in *Party Systems in Denmark, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, Ed. by Hans Daalder, London, Francis Pinter, 1987, S. 112-114.
- <sup>20</sup> So wird es auch in verschiedenen politologischen Analysen gemacht; siehe z.B. Alain-Valéry POITRY, *op. cit.*, S. 192-280.
- <sup>21</sup> Für eine historische Perspektive zu dieser Analyse siehe Josef Martin NIEDERBERGER, "Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz - Strukturen, Prozesse, Wirkungen", in *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz*, hrsg. von Hans-Joachim Hoffman-Nowotny und Karl-Otto Hondrich, Frankfurt a.M., Campus, 1982, S. 11-123.
- <sup>22</sup> Sandro CATTACIN, *op. cit.*
- <sup>23</sup> Es handelt sich um Hanspeter KRIESI, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt, Campus, 1980.
- <sup>24</sup> Siehe z.B. François HÖPFLINGER, "Verbände", in *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bern, Verlag Paul Haupt, 1984, S. 163-188; Peter FARAGO, Hanspeter KRIESI (Hrsg.), *Wirtschaftsverbände in der Schweiz - Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden in vier Sektoren der Industrie*, Grünsch, Verlag Rüeegger, 1986; Peter FARAGO, *Verbände als Träger öffentlicher Politik - Aufbau und Bedeutung privater Regierungen in der Schweiz*, Grünsch, Verlag Rüeegger, 1987.
- <sup>25</sup> Siehe Hanspeter KRIESI, *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1995, S. 253.
- <sup>26</sup> *Ebenda*, S. 259.
- <sup>27</sup> Siehe Peter FARAGO und Hanspeter KRIESI, *op. cit.*
- <sup>28</sup> Siehe Peter FARAGO, *op. cit.*
- <sup>29</sup> Sandro CATTACIN, *op. cit.*, S. 23-32.
- <sup>30</sup> Giorgio DHIMA, "Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich: Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerungen für die künftige Politikgestaltung", *Annuaire suisse de science politique*, Bern, Paul Haupt Verlag, 1990, S. 195-198; siehe auch Thomas STRAUBHAAR und Giorgio DHIMA, *Von der Migrationsinnenpolitik zur Migrationsausenpolitik*, Basel, WWZ-Forschungsbericht 1, 1991.
- <sup>31</sup> Sandro CATTACIN, *op.cit.*, S. 84.
- <sup>32</sup> Die Untersuchung, die vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützt wurde, basiert auf einer Auswertung der Volksabstimmungen auf Bundesebene von 1970 bis 1987; ein Teil der Ergebnisse sind publiziert in Yannis PAPADOPOULOS, "Conflit et consensus dans le système de partis et de la société" in Yannis Papadopoulos (sous la dir. de), *Elites politiques et peuple en Suisse - Analyse des votations fédérales: 1970- 1987*, Lausanne, Editions Réalités Sociales, 1994, S. 238.
- <sup>33</sup> Siehe Franz LEHNER, "Consociational Democracy in Switzerland: A Political Economic Explanation and some Empirical Evidence", *European Journal of Political Research*, 12, 1984, S. 25-42.
- <sup>34</sup> Simon HUG, "Les coalitions référendaires" in Yannis Papadopoulos (s. la dir. de), *op. cit.*, S.68-81.
- <sup>35</sup> *Ebenda*, S. 70.
- <sup>36</sup> Siehe Yannis PAPADOPOULOS, "Quel rôle pour les petits partis dans la démocratie directe?", *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bern, Verlag Paul Haupt, 1991, 137-141.
- <sup>37</sup> Yannis PAPADOPOULOS, "L'acceptabilité des décisions parlementaires" in *Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"?* - *Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*, hrsg. von den Parlamentsdiensten und im Auftrag der Präsidenten des Nationalrates und des Ständerates, Bern, Verlag Paul Haupt, 1991, S. 25.
- <sup>38</sup> Yannis PAPADOPOULOS, "Quel rôle pour les petits partis ... ", *op. cit.*, S. 142-144.
- <sup>39</sup> Siehe die schon zitierten Arbeiten von Niederberger und Cattacin, ebenso wie: Werner HAUG, "... und es kamen Menschen" - *Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914 bis 1980*, Basel, Z-Verlag, 1980; Hans-Joachim HOFFMANN-NOWOTNY, "Switzerland" in *European Immigration Policy*

- *A comparative Study*, ed. by Tomas Hammar, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, S. 306-336.

<sup>40</sup> Für eine Erklärung der politischen Schwäche der humanitären Organisationen in der Schweiz siehe Florence PASSY, *Le mouvement de solidarité en Suisse - Analyse de la mobilisation dans une perspective organisationnelle*, Travaux et communications N° 3, Département de science politique, Université de Genève, 1995.

<sup>41</sup> Siehe Artikel 4 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991.

<sup>42</sup> Vgl. dazu: Roland MISTELI, Andreas GISLER, *Überfremdung. Karriere und Diffusion eines fremdenfeindlichen Deutungsmusters*, Lizentiatsarbeit, Soziologisches Institut, Universität Zürich, 1995; Gaetano ROMANO, *Zeit der Krise – Krise der Zeit. Identität, Überfremdung und verschlüsselte Zeitstrukturen*, in Andreas Ernst, Erich Wigger (Hrsg.), *Die neue Schweiz? Eine Gesellschaft zwischen Integration und Polarisierung (1910-1930)*, Zürich: Chronos, 1995, S. 41-77; Gaetano ROMANO, *Das eigene Andere. Analyse eines veröffentlichten Diskurses zu Identität und Überfremdung der Schweiz von der Jahrhundertwende bis zur Zweiten Nachkriegszeit*, Ms., Soziologisches Institut, Universität Zürich, 1995.

<sup>43</sup> Siehe die Zusammenfassungen der beiden VOX-Analysen in Urs ALTERMATT, Hanspeter KRIESI, *Rechtsextremismus in der Schweiz*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 1995, S. 208-210.

<sup>44</sup> Siehe dazu die schon zitierten Arbeiten von Niederberger, Cattacin, Haug, Hoffmann-Nowotny.

<sup>45</sup> Siehe z.B. Giandomenico MAJONE, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, CT: Yale University Press, 1989 und Albert O. HIRSCHMAN, "Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society", *Political Theory*, 22: 2, mai 1994, S. 203-218; siehe auch Yannis PAPADOPOULOS, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995, S. 121-123.

<sup>46</sup> Siehe z.B. Paul A. SABATIER, "Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik", in Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993, S. 116-148.

<sup>47</sup> In der französischen Politikfeldanalyse wird diese Herangehensweise momentan sehr stark diskutiert; siehe z.B. Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Que sais-je? N° 2534, 1990.

<sup>48</sup> Siehe z.B. Giandomenico MAJONE, "Research programmes and action programmes, or can policy research learn from the philosophy of science?" in *Social Sciences and Modern States*, ed. by Peter Wagner et al., Cambridge, Cambridge University Press, 1991, S. 290-306 und Bruno JOBERT, "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 42, N°2, avril 1992, S. 219-234.

<sup>49</sup> Eines der wichtigsten Werke dieser Richtung ist Paul SABATIER / Hank JENKINS-SMITH (Hrsg.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press, 1993.

<sup>50</sup> Siehe hierzu Rudolf BRAUN, *Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz*, Zürich, Eugen Rentsch Verlag, 1970, S. 332-426 und Uli WINDISCH, *Xénophobie? Logique de la pensée populaire*, Lausanne, L'âge d'homme, 1978. Das Phänomen Xenophobie kann jedoch nicht auf die Identitätsproblematik alleine zurückgeführt werden; Vgl. Andreas WIMMER, "Der Appell an die Nation. Kritische Bemerkungen zu vier Erklärungen von Xenophobie und Rassismus", in Hans-Rudolf Wicker et al. (Hrsg.), *Das Fremde in der Gesellschaft, Migration, Ethnizität und Staat*, Zürich, Seismos, 1996, S. 173-198.

<sup>51</sup> Vgl. Andreas WIMMER, "Der Appell an die Nation. Kritische Bemerkungen zu vier Erklärungen von Xenophobie und Rassismus", in Hans-Rudolf Wicker et al. (Hrsg.), *Das Fremde in der Gesellschaft, Migration, Ethnizität und Staat*, Zürich, Seismos, 1996, S. 173-198.

<sup>52</sup> Leonhard NEIDHART, "Die Schweiz an der 'Baustelle' für eine europäische Staatengemeinschaft", *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 54, Montag 6. März 1995, S. 15.