



Entwurf

**Für eine umfassende und kohärente Migrationspolitik  
Chancen der Migration nutzen – Risiken wirksam bekämpfen**

Fassung der Geschäftsleitung vom 23. März 2012  
an die Sektionen und die weiteren antragsberechtigten Organe



Die Geschäftsleitung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz hat dem hier vorliegenden Entwurf eines SP-Migrationspapiers an ihrer Sitzung vom 23. März 2012 zu Handen des parteiinternen Entscheidungsprozesses zugestimmt. Die Sektionen und die weiteren antragsberechtigten Organe der SP Schweiz sind eingeladen, zu diesem Entwurf mit **Frist vom 15. Juni 2012** Anträge zu stellen (bitte per E-Mail an: [antrag@spschweiz.ch](mailto:antrag@spschweiz.ch)).

Die Geschäftsleitung wird gestützt auf diese Anträge den angemeldeten Parteitags-Delegierten eine überarbeitete Fassung des Migrationspapiers zukommen lassen. Die Parteitags-Delegierten werden zur überarbeiteten Fassung erneut Anträge stellen können. Das letzte Wort hat der Parteitag vom 8./9. September 2012 in Lugano.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	iv
Überblick: Aufbau und Gliederung .....	vi
<b>I. RISIKEN UND PROBLEME DER AKTUELLEN EINWANDERUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>A. DIE GRENZEN DES WACHSTUMS SIND ÜBERSCHRITTEN .....</b>	<b>1</b>
1. Sehr starke Einwanderung in den letzten Jahren .....	1
2. Die Brennpunkte der starken Einwanderung .....	3
3. Wirtschaftszweige und Qualifikationsstufen mit starker Einwanderung .....	4
<b>B. AKTUELLE EINWANDERUNG UND PROBLEME AM ARBEITS- UND WOHNUNGSMARKT .....</b>	<b>6</b>
4. Lohndruck am Arbeitsmarkt – hauptbetroffen sind bereits ansässige AusländerInnen.....	6
5. Hohes Arbeitslosigkeitsrisiko bei Ungelernten – diese sind oft AusländerInnen.....	7
6. Unbezahlbare Wohnungen an den Brennpunkten des Wachstums .....	8
<b>C. GESELLSCHAFTLICHE PROBLEME UND REFORMSTAU IM ASYLBEREICH .....</b>	<b>10</b>
7. Die Wirtschaft holt Unternehmen und Arbeitskräfte – es kommen aber Menschen.....	10
8. Neue Einwanderung, offene Grenzen und Kriminalität .....	10
9. Viel zu lange Dauer der Asylverfahren und fehlende Rücknahmebereitschaft .....	11
<b>II. CHANCEN UND NUTZEN DER EINWANDERUNG .....</b>	<b>12</b>
<b>D. OHNE ANGEMESSENE MIGRATION KEINE FLORIERENDE WIRTSCHAFT .....</b>	<b>12</b>
10. Die Schweiz ist aus demografischen Gründen auf Einwanderung angewiesen .....	12
11. Angemessene Einwanderung schafft und sichert Arbeitsplätze .....	12
12. Angemessene Einwanderung stützt in einer Rezession die Binnennachfrage .....	13
13. Angemessene Einwanderung trägt zur Sicherung der Sozialwerke bei .....	13
<b>III. DAS SP-ERFOLGSMODELL: «FLANKIERENDE MASSNAHMEN PLUS».....</b>	<b>15</b>
<b>E. DIE LÖSUNGSANSÄTZE IM VERGLEICH .....</b>	<b>15</b>
14. Laisser-faire, Kontingente, Freizügigkeit, mit oder ohne flankierende Massnahmen plus?.....	15
15. Für eine Migrationspolitik im Einklang mit den grundlegenden Freiheitsrechten.....	17
<b>IV. DIE «FLANKIERENDE MASSNAHMEN PLUS» IM EINZELNEN.....</b>	<b>19</b>
<b>F. FÜR EINE NEUE STANDORT- UND STEUERPOLITIK.....</b>	<b>19</b>
16. Verzicht auf die Anlockung von ExPats an den Brennpunkten des Wachstums .....	19
17. Beseitigung falscher Anreize in der Steuerpolitik.....	19
<b>G. GLEICHER LOHN FÜR GLEICHWERTIGE ARBEIT AM GLEICHEN ORT .....</b>	<b>21</b>
18. Gezielte neue flankierende Massnahmen am Arbeitsmarkt einführen .....	21
19. Schweizweit anständige Mindestlöhne durchsetzen .....	21
20. Scheinselbständigkeit nicht auf dem Buckel der Arbeitnehmenden bekämpfen.....	22
21. Lohndruck bei Subunternehmerketten abstellen .....	23
22. Wirksame Sanktionen sicherstellen.....	23
23. Schwarzarbeit bekämpfen .....	24
24. Den Missbrauch des Sozialsystems verhindern .....	25
25. Leistungsortsprinzip in ganz Europa durchsetzen .....	25
<b>H. BEZAHLBARER WOHNRAUM FÜR ALLE IN EINER LEBENSWERTEN RAUMORDNUNG.....</b>	<b>26</b>
26. Flankierende Massnahmen am Wohnungsmarkt.....	26
27. Zersiedelung der Landschaft stoppen – mehr Zusammenhalt im öffentlichen Raum .....	27

<b>I. BILDUNGSOFFENSIVE: INNERE RESSOURCEN STÄRKEN STATT NACHBARN AUSPLÜNDERN.....</b>	<b>28</b>
28. Bildungsoffensive statt Fachkräfte abwerben – das Beispiel Gesundheitssektor .....	28
29. Fachkräfteinitiative in ihrer Breite konsequent umsetzen .....	29
30. Frauenerwerbsarbeit erleichtern und fördern statt im Ausland rekrutieren.....	31
31. Qualitätsstrategie in Landwirtschaft und Tourismus statt Billigstarbeitskräfte holen .....	32
<b>K. INTEGRATION FÖRDERN UND FORDERN .....</b>	<b>33</b>
32. Integrationsoffensive jetzt: Chancengleichheit und Teilhabe für alle.....	33
33. Diskriminierungsverbot und Kampf gegen Rassismus und Extremismus.....	36
34. Ausweitung der Bürgerrechte und politische Teilhabe.....	36
35. Für einen differenzierten Familiennachzug .....	38
36. Sicherheit für die Bevölkerung und Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung .....	40
<b>V. FÜR EINE SOLIDARISCHE MIGRATIONSPOLITIK IM GLOBALEN KONTEXT ....</b>	<b>42</b>
<b>L. MIGRATION IM DIENSTE EINER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG .....</b>	<b>42</b>
37. Die Migration in ihrer weltweiten Dimension erkennen .....	42
38. Für eine solidarische Aussenpolitik im Dienste einer entwicklungsfördernden Migration.....	43
39. Die positive Wirkung von Migration auf Wirtschaft und Entwicklung stärken .....	44
<b>M. DAS ZWEIKREISEMODELL EUROPÄISCH KOORDINIERT SCHRITTWEISE ÜBERWINDEN .....</b>	<b>47</b>
40. Das Modell «Freizügigkeit und flankierende Massnahmen plus» bilateral ausweiten .....	47
41. Migrationspartnerschaften aus entwicklungspolitischer Perspektive ausbauen .....	48
<b>N. FÜR EIN WÜRDIGES ASYLVERFAHREN, DAS VERFOLGTE WIRKSAM SCHÜTZT.....</b>	<b>50</b>
42. Flüchtlingsstatus im Dienste der Verfolgten – aber nicht zur Arbeitsimmigration .....	50
43. Faire und rasche Verfahren sicherstellen.....	52
44. Wegweisung rasch und menschenrechtskonform vollziehen .....	53
45. Die europäische Zusammenarbeit im Asylbereich verbessern .....	54
<b>O. REGULARISIERUNG DER SANS-PAPIERS.....</b>	<b>56</b>
46. Die Nachfrage im Niedriglohnsektor legalisieren statt Sans-Papiers bestrafen .....	56
47. Regularisierung langjähriger Sans-Papiers durch eine vernünftige Härtefallregelung .....	57
48. Die Lage der Sans-Papiers auch ausserhalb des Ausländerrechts verbessern.....	58
<b>P. STÄRKUNG DER GLOBALEN GOUVERNANZ .....</b>	<b>59</b>
49. Die UNO zur Steuerung der globalen Migration stärken .....	59
50. Einbindung und Mitwirkung der Schweiz in der europäischen Migrationspolitik .....	60
51. Schlepperbanden und Menschenhandel bekämpfen.....	61
<b>VI. NÄCHSTE SCHRITTE.....</b>	<b>63</b>

## **Zusammenfassung**

Die Schweiz ist und bleibt ein Einwanderungsland. Ziel der Politik ist es, unsere wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Spielregeln so zu gestalten, dass diese Tatsache zu einem Gewinn für alle statt bloss für ein paar wenige wird. Diese Aufgabe ist umso dringlicher, als die verstärkte Einwanderung zunehmend mit der Wachstumsfrage verknüpft wird.

### **Falsche steuerliche Anreize überfordern das System**

Eine zentrale Ursache für das rein quantitative Wachstum liegt in der verfehlten bürgerlichen Standort- und Steuerpolitik. Die Schweiz lockt mit den tiefsten Steuern aller strukturstarken Länder internationale Firmen an, obwohl sie gar nicht über genügend qualifiziertes Personal verfügt. Die Folge ist der Transfer von zusätzlichen Arbeitsplätzen und Angestellten in die bereits überhitzten wirtschaftlichen Brennpunkte.

Den Nutzen davon haben fast ausschliesslich die Konzerne, während die Öffentlichkeit die negativen Folgen (explodierende Immobilienpreise und Mieten etc.) zu tragen hat. An den bekannten Hotspots des Wachstums hat sich die Konkurrenz um Wohnraum und Ressourcen derart verschärft, dass für eine breite Öffentlichkeit die Grenze des Wünschbaren mittlerweile überschritten ist.

### **Ausbildung statt Abhängigkeit vom Ausland**

Die Schweiz hat traditionell immer von der Einwanderung profitiert und wird insbesondere aus demografischen Gründen weiterhin auf Einwanderung angewiesen sein. Die ausländischen Fachkräfte helfen mit, den Wohlstand zu sichern und Arbeitsplätze zu erhalten. Doch die Abhängigkeit, die entsteht, weil die Schweiz die Aus- und Weiterbildung im Inland vernachlässigt und einfach auf den Import ausländischen Knowhows setzt, ist riskant. Gerade auch weil Fachkräfte europaweit gesucht sind. Die Schweiz braucht deshalb dringend eine Fachkräfte-Bildungsoffensive, um ihre Abhängigkeit von Rekrutierungen im Ausland zu mindern.

### **Integration ist auch eine Pflicht der Wirtschaft**

Die Wirtschaft holt Arbeitskräfte, aber es kommen Menschen. Die Unternehmen müssen sich deshalb angemessen an den politischen, finanziellen und kulturellen Kosten der zusätzlich notwendigen Infrastrukturen und der Integration beteiligen. Aus den Fehlern der Vergangenheit muss gelernt werden: Die gescheiterte Saisonierpolitik hat gezeigt, dass ein eingeschränkter Familiennachzug nur Nachteile bringt.

Für viele politische Versäumnisse der letzten Jahre funktioniert die verstärkte Einwanderung wie ein Vergrösserungsglas: Sie zeigt auf, wo längst überfällige Reformen angepackt werden müssen – etwa in der Wohnbau-, Arbeitsmarkt- oder Bildungspolitik. Wie bei jedem anderen Öffnungsschritt kann dieses Potenzial nur im Verbund mit wirksamen und konsequenten inneren Reformen gewinnbringend genutzt werden.

### **Besser flankieren statt neue Kontingente**

Es bringt nichts, die Einwanderung über administrative Hürden, Kontingente oder Einwanderungsbeschränkungen steuern zu wollen. Wie ein Vergleich der politischen Handlungsoptionen im Positionspapier belegt, lassen sich nur mit zusätzlichen, wirkungsvollen flankierenden Massnahmen (FLAM plus) Lohndruck und allgemein sinkende Lebensqualität verhindern.

So kann die Personenfreizügigkeit im Interesse aller gestaltet werden: Freiheitsrechte und soziale Gerechtigkeit bleiben gewahrt und auch die Nachfrage nach Arbeitskräften kann befriedigt werden.

### **Wirkliche Integration durch politische Teilhabe**

Über kurz oder lang ist keine nachhaltige Integration ohne demokratische Mitwirkungsrechte und politische Teilhabe möglich. Ein wichtiges Instrument hierzu bildet die rasche Einbürgerung unter Beibehalt der bisherigen Staatsbürgerschaft. Genauso unverzichtbar ist eine aktive Förderung der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit.

Die Einwanderung auf Europa zu beschränken und die Menschen aus der restlichen Welt praktisch vollständig auszugrenzen, ist keine nachhaltige Lösung. Längerfristig wird das Zweikreisemodell in Koordination mit der EU gelockert werden müssen, damit nicht nur hochqualifiziert Spezialisten, sondern auch weniger qualifizierte Personen von ausserhalb Europas die Möglichkeit erhalten, legal in der Schweiz zu arbeiten, wenn dafür eine reale Nachfrage besteht.

### **Asylverfahren müssen im Interesse der Betroffenen kürzer werden**

Die Asylverfahren für Verfolgte dauern momentan viel zu lange und müssen im Interesse gerade auch der Asylsuchenden verkürzt werden. Der Rechtsanspruch auf einen sicheren Aufenthalt für Verfolgte muss gewahrt werden. Für Personen, die nach einem fairen Asylverfahren nicht als schutzbedürftig anerkannt worden sind, braucht es einen konsequenten Vollzug, damit sie die Schweiz möglichst schnell wieder verlassen. Für Personen jedoch, die sich seit Jahren in der Schweiz aufhalten, muss eine Härtefallregelung gefunden werden, die deutlich grosszügiger ist als die heutige.

Handlungsbedarf besteht angesichts der unhaltbaren Situation der Sans-Papiers: Personen, die seit mehreren Jahren ohne Aufenthaltsgenehmigung in der Schweiz sind, sollen über eine grosszügige Einzelfalllösung legalisiert werden können. Elementar ist, dass Sans-Papiers – und insbesondere auch ihre Kinder – zum Gesundheits- und Bildungssystem Zugang haben. Kinder, die für ihren Status noch weniger verantwortlich sind als deren Eltern, dürfen nicht um ihre Zukunft betrogen werden.

## **Überblick: Aufbau und Gliederung**

Dieses Positionspapier soll aufzeigen, welche Herausforderungen und Chancen die SP im weiten Feld der Migration sieht. Und es soll auch aufgezeigt werden, welchen politischen Gestaltungsspielraum wir haben. Folgendes zur Logik des Papiers. Es ist in fünf Hauptteile, 15 Unterkapitel und 51 Abschnitte gegliedert. Im ersten Hauptteil werden die Risiken und Probleme der aktuellen, teilweise sehr starken Einwanderung, aber auch der Reformstau im Asylbereich analysiert. Im zweiten Hauptteil werden die Chancen und der Nutzen aufgezeigt, die sich der Schweiz durch die Einwanderung bieten. Deren Realisierung kann wiederum nur mit dem richtigen politischen Werkzeugkasten fruchtbar gemacht werden: Dazu werden im dritten Teil die verschiedenen Handlungsoptionen miteinander verglichen und dann im vierten Teil das erfolgsversprechende Modell «FLAM plus» erläutert. Im fünften Teil wiederum wird die Vision einer solidarischen Migrationspolitik im globalen Kontext erläutert, die beispielsweise eine schrittweise, europäisch koordinierte Überwindung des Zweikreis-Modells beinhaltet.

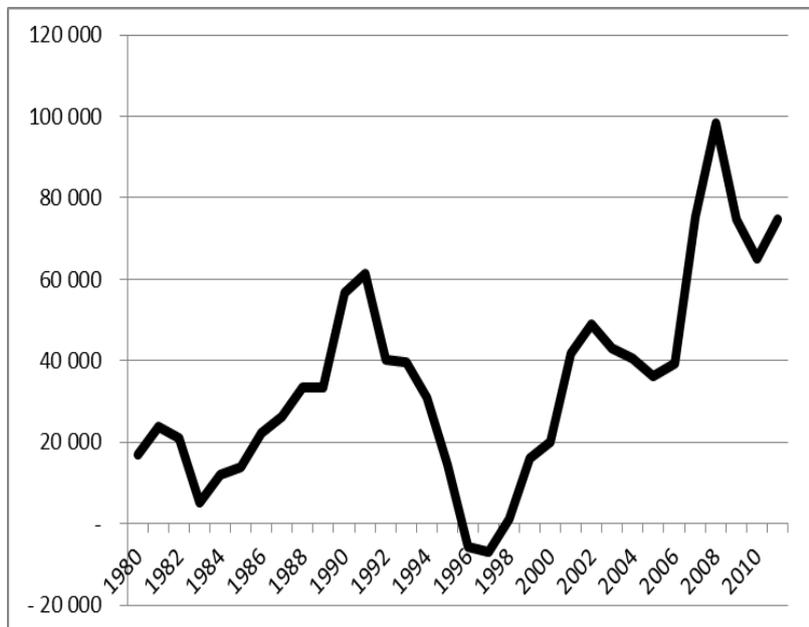
# I. Risiken und Probleme der aktuellen Einwanderung

## A. Die Grenzen des Wachstums sind überschritten

### 1. Sehr starke Einwanderung in den letzten Jahren

Von 1980 bis 2011 wanderten über 1.1 Millionen Menschen mehr in die Schweiz ein als auswanderten. Allein 2007 bis 2011 betrug der Einwanderungsüberschuss 388'000 Personen – so viel wie Bern, Biel, Lausanne und Luzern zusammen (387'000). Der jährliche Überschuss betrug in diesen fünf Jahren über 77'000 Personen – mehr als die Stadt St. Gallen (75'000). 1980 bis 2000 war der jährliche Einwanderungsüberschuss im Mittel noch dreieinhalb Mal niedriger (22'700).<sup>1</sup>

**Grafik 1. Wanderungssaldo 1980–2011**



Diese massive Nettoeinwanderung wirft die berechnete Frage auf, ob damit eine Grenze des wünschbaren Wachstums überschritten wird.

Diese Frage stellt sich umso mehr, als es sich bei diesem Wachstum praktisch allein um eine Mengenausweitung handelt. Der Wertschöpfungszuwachs wird in der Schweiz seit 1990 zu einem grossen Teil durch die Bevölkerungszunahme aufgeessen. In dieser Periode nahm das reale BIP um 29% zu, das BIP pro Kopf aber nur um 11%.

Zwischen 1950 und 1990 wuchs das BIP pro Kopf und damit die Kaufkraft mit plus 145% noch weit stärker als die Bevölkerung (plus 43%).<sup>2</sup> So hatten alle jedes Jahr mehr zur Verfügung. Das war nach 1990 nur noch in geringerem Mass der Fall. Die Produktivität nahm in den letzten 20 Jahren weit weniger stark zu als in den vorausgegangenen Jahrzehnten. Die Schere zwischen den ganz hohen und den übrigen Einkommen öffnete sich. Die Steuer- und Abgabelast von Unternehmen, Aktionären und hohen Einkommen ging zurück. Im Ergebnis blieb vom Produktivitätszuwachs kaum mehr etwas zur Stärkung der Kaufkraft der breiten Bevölkerung übrig.<sup>3</sup>

Eine zentrale Ursache für das rein quantitative Wachstum liegt in der Standort- und Steuerpolitik. Nicht ihre Exportabhängigkeit oder ihr Mangel an natürlichen Ressourcen unterscheidet die Schweizer Wirtschaftspolitik von derjenigen anderer Länder, schon gar nicht offene Grenzen und

<sup>1</sup> Bundesamt für Statistik, [Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, su-d-01.01.01.04, Mittlere Wohnbevölkerung nach Gemeinden T 1.2.1.1.5](#), BfM, eigene Berechnungen.

<sup>2</sup> Urs P. Gasche, Hanspeter Guggenbühl, Schluss mit dem Wachstumswahn, Glarus 2010.

<sup>3</sup> Schweizerischer Gewerkschaftsbund, [20 Jahre Extremkapitalismus – 20 harte Jahre für die Arbeitnehmenden](#), Kongresspapier Nr. 4 an den SGB-Kongress vom 5./6. November 2010.

Freizügigkeit. Das kennen andere europäische Länder auch. Was die Schweiz unterscheidet, ist ihre politische Stabilität, aber auch ihre Standortpolitik. Letztere setzt auf tiefe Unternehmenssteuern. Die Schweiz betreibt die Standortpolitik eines Entwicklungslandes. Nur strukturschwache Länder in Osteuropa besteuern die Betriebsgewinne ebenso tief. Länder wie Bulgarien oder Slowakei tun das, weil sie ihre hohe Arbeitslosigkeit bekämpfen wollen, indem sie Firmen anziehen. Irland tat es, hatte damit kurzfristig Erfolg, ist inzwischen aber gescheitert. Die Schweiz hat unter den strukturstarken Ländern Europas die tiefsten Unternehmenssteuern.

Die Schweiz lockt mit ihrer Standortpolitik hochmobile, stark internationalisierte Firmen an und schafft damit Arbeitsplätze. Dies, obwohl sie an den Brennpunkten des Wachstums gar nicht über das nötige Personal verfügt. Dort beklagt man schon lange einen Mangel an hoch, aber auch an tief qualifizierten Arbeitskräften. Die steuerbegünstigte Ansiedlung neuer Firmen in schweizerischen Wachstumsregionen zieht zwangsläufig Einwanderung nach sich.

Vor diesem Hintergrund bringt es nichts, die Einwanderung über administrative Hürden, Kontingente und Einwanderungsbeschränkungen steuern zu wollen. Diese haben kaum Einfluss, wie das Beispiel Dänemark zeigt. Trotz rigoroser Verschärfung der Einwanderungsbestimmungen unter der Regierung Rasmussen ging die Einwanderung nicht merklich zurück. Denn Dänemark senkte in derselben Zeit die Unternehmenssteuern – und lockte so neue Unternehmen an.

Auch die Schweiz machte die gleiche Erfahrung. Trotz einer restriktiven Gesetzgebung, die Bundesrat und Parlament nach dem Ersten Weltkrieg beschlossen, stieg die ausländische Bevölkerung namentlich in den 1950er bis 1970er Jahren sprunghaft an. Damals konnten die Behörden die Einwanderung mit Kontingenten nach freiem Ermessen steuern. Dennoch war die Einwanderung gemessen an der Bevölkerung höher als nach Einführung der Personenfreizügigkeit. Es erwies sich als unmöglich, die Einwanderung zu beschränken, solange die Wirtschaft blühte.

#### **Für die SP ist klar:**

- i. Die Zuwanderung in die Schweiz ist vergleichsweise hoch. Sie hat positive und negative Auswirkungen: Am Arbeitsmarkt, am Wohnungsmarkt, in der Bildungspolitik, in der Raumordnung. An den Brennpunkten des Wachstums werden die negativen Auswirkungen immer spürbarer. Dort ist die Grenze des Wünschbaren überschritten.
- ii. Grund für die neue hohe Einwanderung ist nicht die Personenfreizügigkeit oder liberale Einwanderungsbestimmungen, sondern eine auf Einwanderung ausgerichtete Wirtschafts- und Tiefsteuerpolitik. Dieselben Parteien, welche das Unbehagen gegenüber der Einwanderung schüren, treiben diese mit ihrer unreflektierten Wachstumspolitik voran.
- iii. Eine ökologisch und sozial blinde Wachstumspolitik, die sich damit begnügt, über Steuerbegünstigungen Unternehmen mitsamt Belegschaft anzulocken, nützt der Bevölkerungsmehrheit wenig. Diese trägt die Steuerlast allein, finanziert über eine Verteuerung des öffentlichen Verkehrs den Infrastrukturausbau, während ihr Lohnanstieg durch allgemein steigende Kosten für die Krankenkassen und das Wohnen weggefressen wird. Die Ungleichverteilung der Vermögen und die Lohnschere wachsen. Die Kaufkraft der Mehrheit stagniert.
- iv. Deshalb braucht die Schweiz vor allem anderen eine Wirtschaftspolitik,
  - die nicht primär auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes zielt, sondern auf die Wohlstandsmehrung der in der Schweiz lebenden Bevölkerung;
  - die nicht primär auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze zielt, sondern auf einen möglichst hohen Beschäftigungsgrad;
  - die nicht primär die Steuern senkt, sondern den Ressourcenverbrauch und die Fehlanreize zur Zuwanderung.

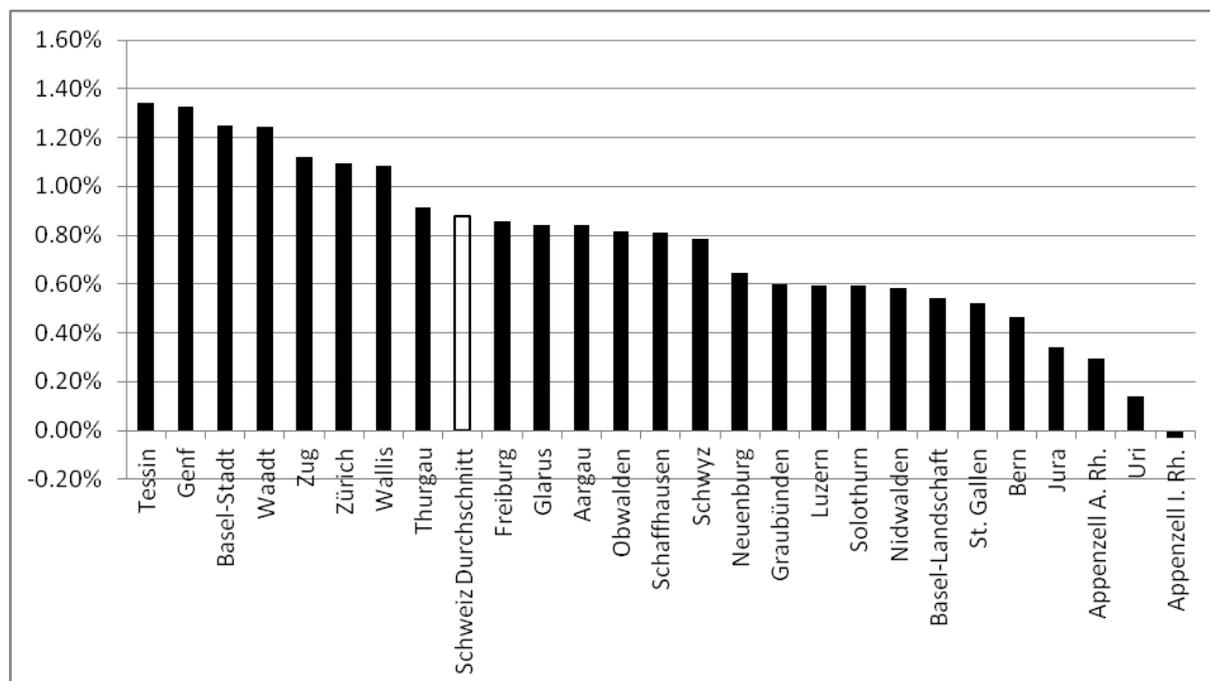
## 2. Die Brennpunkte der starken Einwanderung

Der positive Einwanderungssaldo verteilt sich höchst unterschiedlich auf die Kantone. 2010 betrug der Einwanderungsüberschuss 69'000 Personen. Über 30'000 Personen (44%) gingen allein auf das Konto der drei Kantone **Zürich, Genf und Waadt**. Mit anderen Worten: Die massive Einwanderung ist überwiegend eine Tatsache – und eine Problematik – der beiden Wachstumspole Zürich und Genferseeregion.

Wird der Einwanderungssaldo am Bestand der mittleren Wohnbevölkerung gemessen, so rücken zusätzlich die Grenzkantone **Tessin, Basel-Stadt, Wallis und Thurgau** in den Blickwinkel. Auch dort war der Einwanderungsüberschuss im Verhältnis zur Gesamtschweiz überdurchschnittlich, ebenso im Tiefsteuerkanton **Zug**, der im Sog von Zürich steht.

In den übrigen Kantonen war der Einwanderungsüberschuss gemessen an der Wohnbevölkerung unterdurchschnittlich. Darunter befinden sich Kantone wie **Schaffhausen, Graubünden, Neuenburg oder Jura**, die mehr mit Wachstumsschwäche als mit übermässigem Wachstum zu kämpfen haben. Sie sind zur Stabilisierung ihrer Bevölkerungszahl und Wirtschaft dringend auf einen Einwanderungsüberschuss angewiesen.

**Grafik 2. Wanderungssaldo gemessen an der mittleren Wohnbevölkerung, 2010**



### Für die SP ist klar:

- v. Wer in der Schweiz Fehlanreize in der Einwanderung beseitigen will, muss den Hebel gezielt in den Regionen Zürich-Zug und Genfersee (Genf und Waadt) ansetzen sowie in den Grenzkantonen Tessin, Basel-Stadt, Wallis und Thurgau. In den anderen Kantonen ist der Einwanderungsüberschuss nicht problematisch. Vielmehr ist er dort meist hoch erwünscht.
- vi. In den Regionen Zürich-Zug und Genfersee braucht es vor allem anderen eine neue Wirtschafts- und Steuerpolitik. In den Grenzkantonen liegt der Fokus auf der Stärkung der flankierenden Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt. Dort muss namentlich die Wirksamkeit der Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping deutlich erhöht werden.

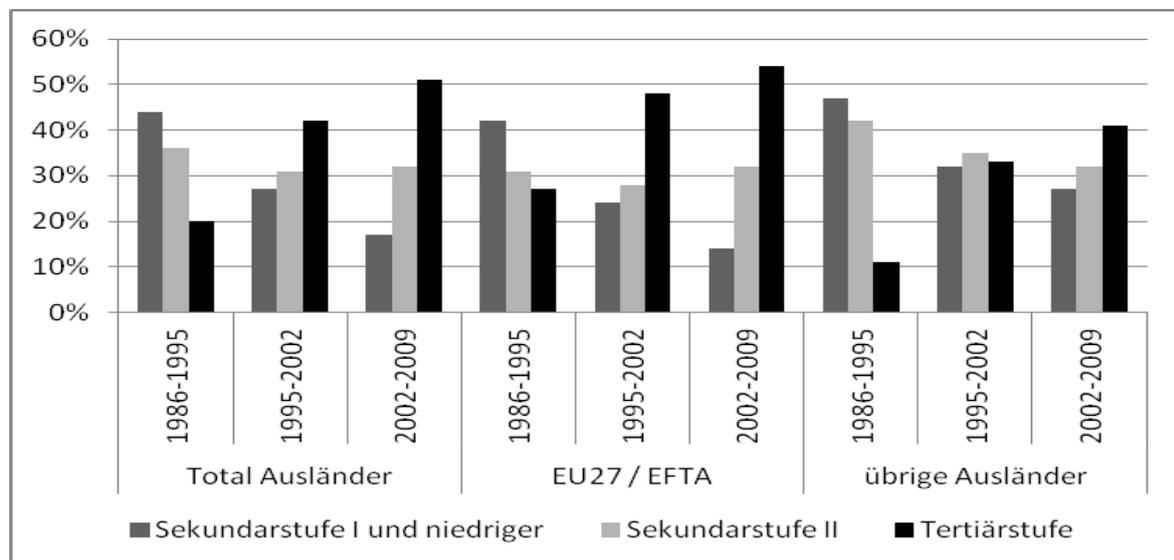
### 3. Wirtschaftszweige und Qualifikationsstufen mit starker Einwanderung

Neben der regionalen Differenzierung ist die Betrachtung der verschiedenen Wirtschaftszweige und Qualifikationsstufen erforderlich, um Fehlanreize in der Einwanderungspolitik zu erkennen und nötigenfalls zu beseitigen.

Neu ist: Die Schweizer Wirtschaft zieht immer mehr **Einwandernde mit einem hohen Bildungsstand** an. Dieser Trend setzte Mitte 1990er Jahre ein, also noch vor Einführung der Personenfreizügigkeit. Verfügten 1986–1995 noch 20% der Einwandernden über eine Hochschul- oder andere Tertiärausbildung, so waren es 2002–2009 mit 51% mehr als die Hälfte. Bezogen auf die Einwanderung aus dem EU-EFTA-Raum verdoppelte sich diese Kennzahl von 27% auf 54%, bei den übrigen AusländerInnen vervierfachte sie sich nahezu von 11% auf 41% (Grafik 3).<sup>4</sup> Im Jahre 2000 waren 177'000 der insgesamt 913'000 Erwerbstätigen mit Tertiärabschluss in der Schweiz AusländerInnen (19%). Im dritten Quartal 2011 zählte die Schweiz bereits 341'000 ausländische Erwerbstätige mit Tertiärabschluss. Deren Anzahl hat sich also nahezu verdoppelt. Der Anteil der Eingewanderten an sämtlichen Erwerbstätigen mit Tertiärabschluss erhöhte sich auf 24%.<sup>5</sup>

Dieser Trend darf nicht darüber hinwegtäuschen: In der Schweizer Wirtschaft fehlen nach wie vor auch auf den unteren und mittleren Bildungsstufen Arbeits- und Fachkräfte. So veränderte sich der Anteil der **Einwandernden mit einer abgeschlossenen Berufslehre oder einem anderen gleichwertigen Abschluss** der Sekundarstufe II kaum. Er ging von 1986–1995 bis 2002–2009 leicht von 36% auf 32% zurück, bei den Einwandernden aus EU-EFTA-Raum blieb er gleich, bei den übrigen AusländerInnen ging er von 42% auf 32% stärker zurück.

#### Grafik 3. Bildungsstand der erwerbstätigen, ständigen ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsregion und Einwanderungszeitpunkt, relative Anteile



2002–2009 hat immer noch jeder sechste Einwandernde (17%) bloss **eine Volksschule** besucht und trat dann direkt in den Arbeitsmarkt über – ohne Berufslehre oder Mittelschulbesuch. Auch unter den Einwandernden aus dem EU-EFTA-Raum verfügten 14% nur über einen Sekundarabschluss I oder niedriger, praktisch gleich viel wie die Erwerbstätigen in der Schweiz insgesamt (17%). Bei den übrigen AusländerInnen ist dieser Anteil mit 27% deutlich höher: schlecht bezahlte, niedrig qualifizierte Arbeitsstellen werden besonders häufig durch AusländerInnen besetzt.

<sup>4</sup> SECO, [7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU](#), 26. Mai 2011, Ziff. 2.2.2.

<sup>5</sup> BfS, [SAKE, Tab. je-d-03.01.02.06](#), per III. Quartal 2011, eigene Berechnungen.

Welche **Branchen** beschäftigen die ausländischen Arbeitskräfte? Spitzenreiterin ist nach wie vor das **Gastgewerbe**. Kein anderer Wirtschaftszweig beschäftigt so oft AusländerInnen, dicht gefolgt vom **Baugewerbe**. Wer behauptet, die frühere Einwanderung tiefer Bildungsschichten sei durch die Einwanderung von Fachkräften «ersetzt» worden, liegt also falsch. Nach wie vor ist die Einwanderung ohne oder mit einfacher Berufsausbildung im Gast- und Baugewerbe hoch. Das Gastgewerbe weist gleichzeitig eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit auf. Hintergrund bildet ein Verdrängungswettbewerb zwischen neu Einwandernden mit bereits ansässigen ausländischen Arbeitskräften. Allzu oft wird nicht sprachkundiges Personal aus dem Balkan durch Einwandernde aus den Nachbarstaaten ersetzt.

Neben dem Gastgewerbe gehört die **Landwirtschaft** zu den Spitzenreitern für die Zuwanderung. Aus den 2004 der EU neu beigetretenen mittel- und osteuropäischen Billiglohnländern sowie aus Malta und Zypern (EU-10) wurden 33% aller Kurzaufenthalter und 17% aller Daueraufenthalter von der Schweizer Landwirtschaft rekrutiert und 31% aller Kurzaufenthalter und 20% aller Daueraufenthalter vom Gastgewerbe. Kein anderer Wirtschaftszweig erreicht bei den Kurzaufenthaltern derart hohe Anteile.<sup>6</sup> Der Grund: Beides sind Niedriglohn-Branchen.

Überdurchschnittlich viele ausländische Arbeitskräfte beschäftigt ferner der **Bereich Immobilien, Informatik, Forschung und Entwicklung und Unternehmensdienstleistungen** einerseits und das **verarbeitende Gewerbe** andererseits. Eine stark steigende Tendenz weisen die **Banken und Versicherungen** sowie die **privaten Haushalte und sonstigen Dienstleistungen** auf.<sup>7</sup> Ein wesentlicher Teil betrifft ausländisch beherrschte Firmen, die allein aufgrund der aggressiven Standort- und Steuerpolitik in die Schweiz gekommen sind. Diese Tatsache spiegelt sich auch darin, dass inzwischen in der Schweiz 19% des obersten Managements AusländerInnen sind.<sup>8</sup>

#### Für die SP ist klar:

- vii. Heute hat mehr als die Hälfte aller Einwandernden einen Hochschulabschluss oder eine andere gleichwertige Tertiärausbildung. Viele dieser Fachkräfte helfen in Industrie und Gewerbe mit, Arbeitsplätze zu erhalten und tragen zum hohen Niveau unseres Service Public in Bildung, Gesundheitswesen und Kultur bei. Diese Auslandabhängigkeit ist insofern gefährlich, als europaweit ein Fachkräftemangel besteht. Die Schweiz braucht dringend eine Fachkräfte-Bildungsoffensive, um ihre Abhängigkeit von Rekrutierungen im Ausland zu mindern.
- viii. Ein Siebtel der Einwandernden aus dem EU-EFTA-Raum und mehr als ein Viertel der Einwandernden aus dem übrigen Ausland haben nach Abschluss der Volksschule keine Berufslehre oder andere Bildung absolviert. Die Schweiz besetzt also Tausende von niedrig qualifizierten und entlohnten Arbeitsplätzen allein durch Neurekrutierungen aus dem Ausland. Im Niedriglohnsegment sind die Ausländer und Ausländerinnen nicht Ursache, sondern Folge der Niedriglohnpolitik. Wer dies ändern will, braucht in erster Linie eine Qualitätsstrategie und in Landwirtschaft und Gastgewerbe eine markante Anhebung des Lohnniveaus.
- ix. Eine besonders starke Einwanderung gibt es im Finanz- und Dienstleistungssektor, wo das oberste Management oft aus AusländerInnen besteht. Dieses neigt dazu, bei Sitzverlegungen in die Schweiz die gesamte Belegschaft aus dem Ausland mitzunehmen und auch anschliessend MitarbeiterInnen überwiegend im Ausland zu rekrutieren. In diesem Segment geht es in erster Linie darum, Fehlanreize in der Steuer- und Standortpolitik zu beseitigen.

---

<sup>6</sup> SECO, [5. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU](#). Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt, 2. Juli 2009, S. 54.

<sup>7</sup> SECO, [7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU](#), 26. Mai 2011, S. 46 f.

<sup>8</sup> BfS, [SAKE, Tab. 03.02.01.14](#) (hier per II. Quartal 2011).

## **B. Aktuelle Einwanderung und Probleme am Arbeits- und Wohnungsmarkt**

### **4. Lohndruck am Arbeitsmarkt – hauptbetroffen sind bereits ansässige AusländerInnen**

Die zahlenmässig sehr bedeutende Einwanderung in bestimmte Regionen und Branchen der Schweiz bildet für die ansässige Bevölkerung eine grosse Herausforderung. Zu den meistdiskutierten Fragen gehört, wie sich die Einwanderung auf die Löhne auswirkt. Dank der SP und den Gewerkschaften ergriff die Schweiz parallel zur Einführung der Personenfreizügigkeit flankierende Massnahmen am Arbeitsmarkt. Gezielte Kontrollen am Arbeitsplatz sollen die Bezahlung orts- und branchenüblicher Löhne sicherzustellen. Eine andere Frage ist, wie sich die Einwanderung auf das Lohnniveau in der gesamten Volkswirtschaft auswirkt.

Zu dieser Frage liegen aus europäischen Staaten und den USA Hunderte von empirischen Studien vor.<sup>9</sup> Auch in der Schweiz gibt es zahlreiche Studien zur Frage, wie sich die Einwanderung auf die Reallohnentwicklung auswirkt. Die Ergebnisse sind nicht ganz widerspruchsfrei. Doch lassen sich einige zentrale Feststellungen wie folgt zusammenfassen:

1. Einwanderung wirkt sich auf mittlere und längere Frist insgesamt kaum auf Löhne und Beschäftigung der ansässigen Bevölkerung aus. Hauptgrund ist, dass sich In- und AusländerInnen auch bei gleicher Ausbildung und Berufserfahrung gegenseitig kaum ersetzen.
2. Deutlich schlechter sieht die Bilanz für bereits ansässige AusländerInnen aus. Auf diese kann Einwanderung einen erheblichen Lohndruck ausüben. Sheldon und Cueni (2011) haben diesen einwanderungsbedingten Lohndruck namentlich bei niedrig qualifizierten AusländerInnen aus Nicht-EU17/EFTA-Staaten festgestellt.<sup>10</sup>
3. Laut Gerfin und Kaiser (2010) dämpft die Einwanderung auf mittlere und lange Frist auch die Reallohnentwicklung für Hochqualifizierte. Der Lohndruck auf hochqualifizierte SchweizerInnen ist dabei schwächer als jener auf AusländerInnen.<sup>11</sup>
4. Henneberger und Ziegler (2011) stellen einen durch die Personenfreizügigkeit ausgelösten Lohndruck auf Neuanstellungen fest.<sup>12</sup> Auch für die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) ist deshalb erwiesen, «dass ein Lohndruck offensichtlich vorhanden ist.»<sup>13</sup>
5. Ähnlich hatte sich 2008 bereits Peter Stadler von der Nationalbank geäussert. Laut seiner Studie fördert die Einwanderung zwar das Wirtschaftswachstum und dämpfte die Teuerung. Die Arbeitslosigkeit bildet sich aber weniger stark zurück und das Reallohnwachstum fällt tiefer aus, als dies ohne Personenfreizügigkeit der Fall gewesen wäre.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Herbert Brücker, Arbeitsmarktwirkung der Migration, [IAB-Kurzbericht, Nr. 26, 2010](#). Zum gleichen Befund kam Volker Nitsch: Arbeitsmarkteffekte von Migration. Eine Meta-Analyse, in: [KOF-ETH, Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft, Zürich Dezember 2008](#), S. 26 f., der acht jüngere Studien mit 354 separaten Schätzergebnissen auswertet. Das Ergebnis lautet: Eine Erhöhung der MigrantInnenzahl um 10% verringert die Beschäftigung der einheimischen Bevölkerung um weniger als 0,3%. Dieser Effekt ist so geringfügig, dass er statistisch nicht messbar ist.

<sup>10</sup> George Sheldon, Dominique Cueni, Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU auf die Löhne einheimischer Arbeitskräfte, [WWZ Forschungsbericht B-121](#), Basel Mai 2011.

<sup>11</sup> Michael Gerfin, Boris Kaiser, Die Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002 – 2008 auf die Löhne in der Schweiz, [SECO Arbeitsmarktpolitik, No. 30, 2010](#).

<sup>12</sup> Fred Henneberger, Alexandre Ziegler, Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Teil 2: Überprüfung von Lohndruck aufgrund der Personenfreizügigkeit, St. Gallen, Genf 2011. Siehe dazu [Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 16. Juni 2011](#), Ziffer 3.1.

<sup>13</sup> [Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zuhanden des Bundesrates](#), 21. Okt. 2011, Ziff. 4.

<sup>14</sup> Peter Stadler, Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum, [Die Volkswirtschaft, Nr. 11, 2008](#).

6. Laut SECO (2011) wanderten in den Grenzgängerregionen in der Periode 2001–2008 überdurchschnittlich viele Arbeitskräfte mit tiefem Qualifikationsniveau ein. Die GrenzgängerInnen werden mit sonst vergleichbarem Ausbildungsstand, Alter, Geschlecht usw. in der Regel klar tiefer entlohnt als ansässige Arbeitskräfte.<sup>15</sup>

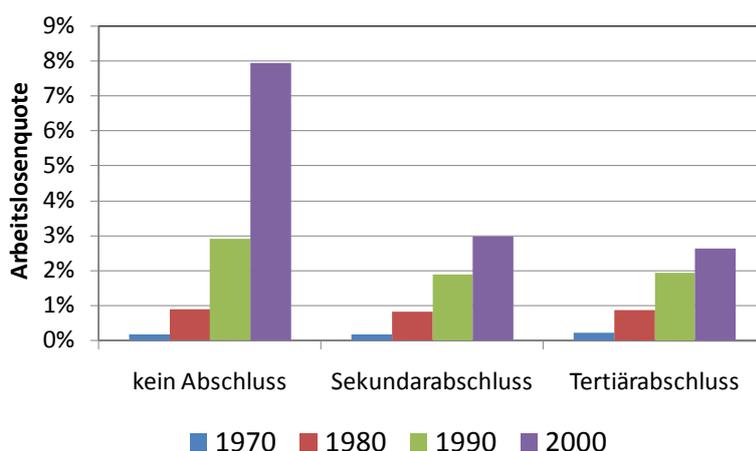
#### Für die SP ist klar:

- x. Wirksame flankierende Massnahmen am Arbeitsmarkt sind unverzichtbar, um Schweizer Löhne und Schweizer Arbeitsbedingungen im Falle starker Einwanderung durchsetzen zu können. Besonders ausgeprägt ist der Lohndruck auf Neuanstellungen. Neu zeichnet sich auch bei Hochqualifizierten ein lohndämpfender Effekt durch Einwanderung ab.
- xi. Einwanderung führt unter SchweizerInnen kaum zu zusätzlicher Arbeitslosigkeit, weil heimische ArbeitnehmerInnen auch bei gleicher Qualifikation nicht leicht durch Einwandernde ersetzt werden können. Deutlich stärker gefährdet sind bereits ansässige, niedrig qualifizierte AusländerInnen: sie werden von nachrückenden Einwandernden in die Arbeitslosigkeit abgedrängt, falls sie wenig integriert sind.
- xii. Einwanderung ist wie ein Vergrößerungsglas: sie zeigt auf, wo längst überfällige Reformen angepackt werden müssen. Niedriglohn-Einwanderung, wie sie in bestimmten Branchen (Landwirtschaft, Gastgewerbe, Pflegebereich) sowie in den drei Grenzgängerregionen Genfersee, Nordwestschweiz und im Jurabogen beobachtet werden kann, verhilft nur zu einem Wachstum in die Breite. Stattdessen sollten in diesen Branchen und Regionen endlich gestützt auf umfassende strukturelle Innovationen das Lohnniveau angehoben und die Arbeitsbedingungen verbessert werden.

### 5. Hohes Arbeitslosigkeitsrisiko bei Ungelernten – diese sind oft AusländerInnen

Wen trifft das erhöhte Arbeitslosigkeitsrisiko vor allem? Die Antwort ist eindeutig: Je niedriger der Bildungsstand, desto grösser ist das Risiko, arbeitslos zu werden. Dieses Risiko ist in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen. Um 1970 und 1980 machte es noch keinen grossen Unterschied,

#### Grafik 4. Immer mehr ungelernete Arbeitslose



ob jemand keinen Abschluss, einen Sekundarabschluss oder einen Tertiärabschluss hatte. 1990 waren knapp 3% der Ungelernten arbeitslos und knapp 2% jener mit Sekundar- oder Tertiärabschluss. Ganz anders präsentierten sich die Zahlen 10 Jahre später: Im Jahre 2000 waren 8% der der Ungelernten arbeitslos, nur rund 3% jener mit Sekundar- und 2,5% jener mit Tertiärabschluss (Grafik 4).

Quelle: Prof. George Sheldon, Referat vor der SP-Fraktion, 2010.

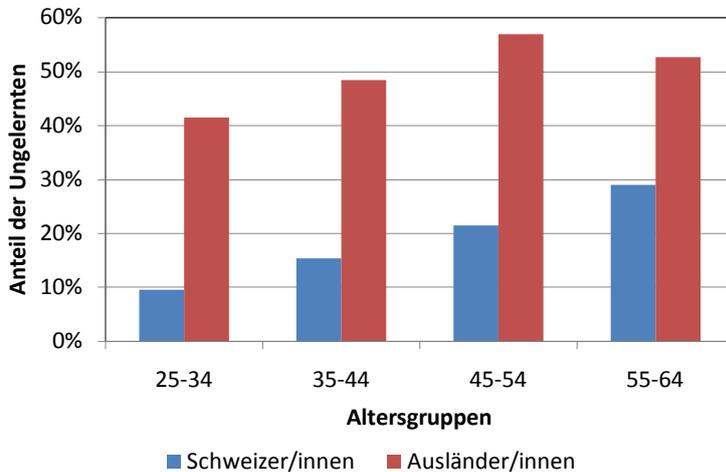
Unsere Wirtschaft beruht immer mehr auf Wissen. Das Arbeitslosigkeitsrisiko von Ungelernten steigt.

<sup>15</sup> SECO, Auswirkungen der Flankierenden Massnahmen auf die grenzüberschreitenden Wirtschaftsräume. [Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 07.3901](#), Müller Walter, Bern 9. Dezember 2011.

Wer gehört zur Gruppe der Ungelernten? Und warum sind sie besonders stark gefährdet, arbeitslos zu werden? Die Antwort ist eine doppelte: Erstens sind generell ältere Ungelernte stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als jüngere. Ihnen traut der Arbeitsmarkt offenbar weniger zu, sich noch

### **Grafik 5. Ungelernte sind meist AusländerInnen und Ältere**

Anteil der Ungelernten an den Arbeitslosen nach Altersgruppen



Quelle: Prof. George Sheldon, Referat vor der SP-Fraktion, 2010.

Dies erwies sich als Illusion. Ergebnis ist eine grosse Gruppe schlecht integrierter und ungenügend ausgebildeter Menschen, die von der neuen Immigration stark betroffen ist. Sie sind die ersten, die durch nachrückende Einwandernde aus dem Arbeitsmarkt verdrängt werden.

#### **Für die SP ist klar:**

- xiii. Bildungsschwache Schichten, die möglicherweise zusätzlich ungenügende Sprachkenntnisse haben, sind besonders gefährdet, von besser ausgebildeten Personen mit oder ohne Schweizer Pass aus dem Arbeitsmarkt verdrängt zu werden.
- xiv. Junge Menschen, die in der Schweiz geboren wurden, weisen weit häufiger zumindest eine abgeschlossene Berufslehre auf als jene jungen Menschen, die nicht in der Schweiz geboren wurden. Bei der Erhöhung der Abschlussquote handelt es sich somit weitgehend um eine Integrationsaufgabe gegenüber Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Der Nachholbedarf bei jugendlichen Frauen ist dabei nochmals deutlich höher als bei Männern.

### **6. Unbezahlbare Wohnungen an den Brennpunkten des Wachstums**

Die SP hat 2004 anlässlich der Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf acht mittel- und osteuropäische Staaten sowie Malta und Zypern erfolgreich durchgesetzt, dass der Bund seither die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Wohnungsmarkt untersucht. Allerdings blieb es bisher bei der Beobachtung des Wohnungsmarktes. Massnahmen wurden kaum ergriffen.

Dabei zeigt die jüngste der im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen durchgeführten Studien von Graf, Jans und Sager (2011) auf: Seit 2005 stieg in der Schweiz die Anzahl ausländischer Haushalte im oberen Preissegment stark an. Im oberen Preissegment der Miet- und Eigentumswohnungen führte dies an den Brennpunkten des Wachstums – Zürich, Zug, Genferseeregion – zu einer markanten Preiserhöhung. In deren Sog stiegen die Mietpreise insgesamt an. Gleichzeitig kam es an bevorzugten Lagen zu einem Verdrängungswettbewerb: Wer noch in einer kostengünstigen Wohnung war, riskierte, entweder markante Mieterhöhungen zu akzeptieren oder gekündigt zu werden. In anderen Regionen sieht die Lage gänzlich anders aus: Im Kanton

einmal in eine neue Stelle einzu- arbeiten. Zweitens sind besonders ausländische Ungelernte von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich betroffen (Grafik 5).

Hintergrund des markanten Anstiegs von Arbeitslosen ohne Schulabschluss bildet die Immigration der 1990er Jahre. Damals kamen viele Menschen als Flüchtlinge aus dem Balkan in die Schweiz. Ihre Integration wurde in keinsten Weise gefördert. Man wollte damit erreichen, dass sie wieder in ihre Heimatländer zurückkehren.

Schaffhausen oder Neuenburg etwa trug die Einwanderung dazu bei, den Preiszerfall bei Immobilien zu stoppen und die Bevölkerungszahl zu stabilisieren.

Insgesamt regte die starke Einwanderung den Wohnungsbau an. Ende 2010 standen 67'000 Wohnungen im Bau – so viel wie seit 15 Jahren nicht mehr. Der grosse Teil betraf Eigentumswohnungen im mittleren und oberen Preissegment, wo sich Sättigungstendenzen abzeichnen. Am ausgeprägten Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen änderte sich namentlich in den Regionen Zürich, Zug und Genfersee nichts.

Die Ursachen der steigenden Nachfrage nach Wohnungen ist vielfältig: Sie wird durch den wachsenden Wohlstand und einen erhöhten Raumbedarf, die Nachfrage nach Zweitwohnungen und das Bevölkerungswachstum angeheizt. In den Regionen Zürich – Zentralschweiz sind es primär die Schweizer Haushalte, die zur Knappheit des Wohnraums beitragen, während in der Westschweiz und im Tessin die steigende Anteil von AusländerInnen-Haushalten wichtige Ursache der Wohnraumverknappung ist.<sup>16</sup>

**Für die SP ist klar:**

- xv. Ob die Preissteigerungen am Wohnungsmarkt hausgemacht sind oder auf die Einwanderung zurückgehen – die Wirkung ist immer dieselbe: In bestimmten Regionen besteht ein markanter Mangel an bezahlbaren Mietwohnungen sowie eine inakzeptable Zersiedelung der Landschaft. Griffige flankierende Massnahmen sind an den Brennpunkten des Wachstums auch im Wohnungsmarkt unverzichtbar.

---

<sup>16</sup> Silvio Graf, Armin Jans, Daniel Sager: [Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt](#). Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Zürich 2011 (Monitoring im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen).

## **C. Gesellschaftliche Probleme und Reformstau im Asylbereich**

### **7. Die Wirtschaft holt Unternehmen und Arbeitskräfte – es kommen aber Menschen**

Einwanderung geht nahezu vollständig auf die Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften zurück. Diese Arbeitskräfte haben Familien, Bedürfnisse und als Steuerpflichtige und Sozialbeitragsleistende neben Pflichten auch Rechte: Einwandernde haben das Recht auf Familiennachzug, Bildung, Gesundheitsversorgung, öffentlichen Verkehr. Dies führt zu Kosten, welche wir alle zu tragen haben. Auch die Integration in die heimische Gesellschaft ist mit einem bedeutenden Aufwand verbunden. Wer allein von der Rekrutierung von Fachkräften im Ausland spricht, greift deshalb zu kurz.

Die Folgeerscheinungen sind vielfach. Sie sind nicht allein auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt zu beobachten. Vielmehr sind auch die Probleme der irregulären Immigration und Schwarzarbeit zu erwähnen, eine deutlich überdurchschnittlich hohe Kriminalität unter AusländerInnen, der erhöhte Integrationsaufwand an unseren Schulen und neue Herausforderungen an den religiösen und kulturellen Frieden.

#### **Für die SP ist klar:**

- xvi. Die Wirtschaft holt Arbeitskräfte – es kommen aber Menschen. Die Wirtschaft muss sich deshalb angemessen an den politischen, finanziellen und kulturellen Kosten zur Bereitstellung der zusätzlichen Infrastruktur und der Integration dieser ImmigrantInnen beteiligen.

### **8. Neue Einwanderung, offene Grenzen und Kriminalität**

Es gibt einen Zusammenhang zwischen offenen Grenzen und Sicherheit. Es werden weit mehr AusländerInnen wegen Verstössen gegen das Strafgesetzbuch polizeilich verzeigt als dies ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung entspricht. 2011 machten die AusländerInnen 23% der ständigen Wohnbevölkerung aus, aber 37% der Beschuldigten waren AusländerInnen. Mit 5.5% (4.3% im Jahr 2010) aller Beschuldigten sind auch Personen aus dem Asylbereich bei den Straftaten gegen das Strafgesetzbuch gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung (2%) übervertreten, allein ein Drittel von ihnen stammt aus Tunesien oder Algerien. Auf AusländerInnen ohne längerfristige Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz entfallen 16,5% der registrierten Beschuldigten, darunter (in dieser Reihenfolge) Staatsangehörige von Rumänien, Frankreich, Algerien und Deutschland. Einige reisten allein zwecks Verübung einer Straftat in die Schweiz ein.<sup>17</sup>

Noch deutlicher ist die überproportionale Vertretung der AusländerInnen im Schweizer Strafvollzug. 71.4% der Insassen in Schweizer Haftanstalten haben keinen Schweizer Pass, 68.5% sind es unter Abzug jener, die aufgrund ausländerrechtlicher Zwangsmassnahmen einsassen oder sich in Ausschaffungshaft befanden.<sup>18</sup>

#### **Für die SP ist klar:**

- xvii. AusländerInnen sind in der Kriminalitätsstatistik übervertreten. Der Hauptgrund besteht darin, dass sie besonders häufig jenen sozialen Gruppen angehören, die straffällig werden (junge Männer mit niedriger Schulbildung und geringer Integration in die Gesellschaft, namentlich in den Arbeitsmarkt).

---

<sup>17</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), [Jahresbericht 2011](#).

<sup>18</sup> BfS, Freiheitsentzug, Insassenbestand am Stichtag, [Tabelle T19.3.5.1.1](#).

## **9. Viel zu lange Dauer der Asylverfahren und fehlende Rücknahmebereitschaft**

Nur 2% der ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz befanden sich 2011 im Asylprozess. So betrachtet trägt das Asylrecht wenig zur Einwanderung in die Schweiz bei. Aufgrund der Anzahl der Asylgesuche – 2011 trafen immerhin 20'000 neue ein – ist es dennoch entscheidend, dass die Gesuche innert nützlicher Frist rechtskräftig bearbeitet und allfällige Wegweisungsentscheide tatsächlich vollzogen werden. Ist dies nicht der Fall, so ist das Asylrecht geeignet, die ganze migrationspolitische Diskussion zu überschatten.

Das EJPD hat diese Problematik erkannt und legte im März 2011 einen Beschleunigungsbericht vor.<sup>19</sup> Dieser zeigte auf, dass das materielle Verfahren einschliesslich Vollzug für abgewiesene Asylsuchende<sup>20</sup> damals durchschnittlich rund 1400 Tage dauerte. Eine solche Dauer ist inakzeptabel. Sie setzt sich laut Bericht aus folgenden Elementen zusammen: Im Bundesamt für Migration (BFM) dauert ein Verfahren mit negativem Asylentscheid und Wegweisung rund 292 Tage. Schliesst sich ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht an, so dauert dies im Fall eines negativen Asylentscheids mit Wegweisungsverfügung im Durchschnitt weitere 860 Tage. Kommt es zu Wiedererwägungsgesuchen, so nehmen diese im BFM im Durchschnitt erneut drei Monate (110 Tage) und bei einer Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht mehr als zwanzig Monate (617 Tage) in Anspruch, im Falle von Mehrfachgesuchen im BFM fünf Monate (146 Tage) und vor dem Bundesverwaltungsgericht dreizehn Monate (401 Tage). Dabei ist zu beachten, dass gemessen an der Anzahl der vollziehbaren Wegweisungsentscheide ein Drittel der abgewiesenen Asylsuchenden ein Wiedererwägungs- oder ein Mehrfachgesuch einreicht.

Weitere Zeit verstreicht vom Wegweisungsentscheid bis zur Ausreise. In 98% der Fälle warten die Kantone den rechtskräftigen Entscheid ab, bevor sie um Vollzugsunterstützung ersuchen. Das BFM erhält diese Gesuche im Durchschnitt 40 Tage nachdem die Entscheide rechtskräftig sind. Die Beschaffung der Reisepapiere beansprucht durchschnittlich fünf Monate (163 Tage). Die Hälfte der Gesuche um Vollzugsunterstützung endet ergebnislos, vor allem weil die betreffenden Personen untertauchen. Bei einer kontrollierten Rückkehr dauert die Organisation der Reise ab der erfolgreichen Papierbeschaffung bis zur Ausreise der Person durchschnittlich 30 Tage. Besonders lange dauert die Papierbeschaffung in Nigeria, Kongo, Algerien, Äthiopien und Angola. Diese Staaten sind kaum bereit, ihre eigenen StaatsbürgerInnen wieder aufzunehmen, wenn diese nicht selber zurückkehren wollen.

### **Für die SP ist klar:**

- xviii. Verfolgte haben einen Rechtsanspruch auf einen sicheren Aufenthalt in der Schweiz. An diesem asylrechtlichen Grundsatz darf nicht gerüttelt werden. Nimmt aber das Asylverfahren eine viel zu lange Dauer in Anspruch, so belastet dies die gesamte Migrationspolitik. Es darf nicht sein, dass sich ein abgewiesener Asylbewerber im Durchschnitt 1400 Tage in der Schweiz aufhält, sofern er alle Beschwerde- und Wiedererwägungsmöglichkeiten ausschöpft. Das Asylverfahren muss unter Wahrung des Rechtsschutzes deutlich beschleunigt werden.
- xix. Wird im Rahmen eines fairen und korrekten Asylverfahrens festgestellt, dass die gesuchstellende Person nicht verfolgt ist und eine Rückreise ohne weiteres zumutbar ist, so ist es nicht akzeptierbar, dass sich die betreffenden Herkunftsstaaten weigern, ihre eigenen StaatsbürgerInnen wieder aufzunehmen.

---

<sup>19</sup> EJPD, [Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich](#), Bern März 2011.

<sup>20</sup> In diesem Durchschnittswert nicht enthalten sind also die Verfahrensdauern bei Nichteintretensentscheiden, Dublinverfahren und Gutheissungen. Mitgezählt wurden aber Beschwerdeverfahren sowie Mehrfach- und Wiedererwägungsgesuche.

## II. Chancen und Nutzen der Einwanderung

### D. Ohne angemessene Migration keine florierende Wirtschaft

#### 10. Die Schweiz ist aus demografischen Gründen auf Einwanderung angewiesen

Migration birgt neben Risiken auch bedeutende Chancen, die es zu nutzen und zu fördern gilt. Die Schweiz ist aus demografischen Gründen auf Einwanderung angewiesen. Seit dreissig Jahren weist die Schweiz eine zusammengefasste Geburtenziffer von nur 1,4 bis 1,6 Kindern auf.<sup>21</sup> Das genügt bei weitem nicht, um die Bevölkerungszahl zu erhalten. Das geht nur mit einem positiven Einwanderungssaldo. Jener der Schweizer und Schweizerinnen ist aber seit Jahren negativ: jedes Jahr wandern 5'000 bis 10'000 Schweizer und Schweizerinnen mehr aus als zurückkehren. Ohne Einwanderung aus dem Ausland wäre die Schweizer Bevölkerung in den letzten 40 Jahren um 18% gesunken. Eine derart stark schrumpfende Bevölkerung wäre für die Wirtschaft und die Sozialversicherungen mit grossen Nachteilen verbunden. Namentlich für die Altersvorsorge ist es entscheidend, dass Personen im erwerbsfähigen Alter in die Schweiz einwandern. Andernfalls verschiebt sich der Schwerpunkt der Alterspyramide nach oben. Wie der Bundesrat berechnet hat, trägt Einwanderung auch zur Senkung der Staatsschulden bei. In seinen langfristigen Projektionen rechnet der Bundesrat mit einem (verhältnismässig niedrigen) jährlichen Migrationssaldo von 27'000 Personen. Wären es 15'000 Personen mehr, so würde die Schuldenquote 2060 um rund 33 Prozentpunkte niedriger ausfallen und die Fiskallücke wäre 0,6 Prozentpunkte tiefer.<sup>22</sup>

#### **Für die SP ist klar:**

- xx. Die Schweiz ist aus demografischen Gründen auf Einwanderung angewiesen. Nur mit einem angemessenen Einwanderungsüberschuss kann eine ungünstige Verschiebung der Alterspyramide vermieden und die heutige Bevölkerungszahl langfristig stabilisiert werden.

#### 11. Angemessene Einwanderung schafft und sichert Arbeitsplätze

Die Möglichkeit, europa- und weltweit qualifizierte Fachleute zu rekrutieren, ist für die globalisierte Schweizer Wirtschaft entscheidend. Nur wenn die stark vom Export abhängige und von ständigen Innovationen geprägte Schweizer Industrie rasch und unkompliziert alle Stellen für Ingenieure, Techniker und andere Spezialistinnen besetzen kann, kann sie die nachgelagerten Zehntausenden, ja Hunderttausenden von Arbeitsplätzen erhalten und ausbauen. Dasselbe gilt für den Dienstleistungssektor. Auch dessen Erfolg beruht immer öfter auf Wissen und spezifischen Fähigkeiten. Gelingt es einem Unternehmen nicht, bestimmte Stellen zu besetzen, so steht möglicherweise die Existenz des gesamten Betriebs auf dem Spiel. Hinzu kommt: jeder Eingewanderte schafft mit seinem Konsum in einer weiteren Branche einen zusätzlichen Arbeitsplatz, vergrössert mit seinen Steuern den Handlungsspielraum des Staates und löst mit seinem Infrastrukturbedarf weitere Investitionen aus. Aus wirtschaftshistorischer Sicht und im internationalen Vergleich ist klar: Einwanderungsgesellschaften sind von wirtschaftlichem Erfolg geprägt, während Auswanderungsüberschüsse meist Ausdruck wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten sind.

---

<sup>21</sup> Diese Zahl misst die durchschnittliche Anzahl Kinder, die eine Frau im Verlauf ihres Lebens zur Welt bringen würde, wenn sie sich in reproduktiver Hinsicht gleich verhalten würde wie alle anderen gleichaltrigen Frauen in einem bestimmten Kalenderjahr.

<sup>22</sup> Bundesrat, [Legislaturfinanzplan 2013–2015](#). Anhang zur Botschaft über die Legislaturplanung 2011–2015, S. 53.

**Für die SP ist klar:**

- xxi. Die Schweizer Wirtschaft ist grundlegend auf Einwanderung angewiesen. Als kleine offene Volkswirtschaft, die von einer hohen Innovationsdynamik und Internationalisierung geprägt ist, ist für sie die Möglichkeit entscheidend, Arbeitskräfte unbürokratisch europa- und weltweit rekrutieren zu können.
- xxii. Kommt es an den Brennpunkten des Wachstums oder in spezifischen Branchen zu einer sehr starken Einwanderung, so zeigt diese eine konjunkturelle Überhitzung an, die nach dämpfenden Massnahmen ruft. Diese müssen gezielt und ursachenorientiert ansetzen, namentlich in der für Blasenbildungen besonders anfälligen Finanzindustrie und Bauwirtschaft.

**12. Angemessene Einwanderung stützt in einer Rezession die Binnennachfrage**

In Rezessionsphasen mit steigender Arbeitslosigkeit ist der politische Druck jeweils besonders gross, zur alten Kontingentierung zurückzukehren. Ein vertiefter Blick auf die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge zeigt aber, dass damit die Probleme nur vergrössert würden. Denn alle, die in der Schweiz leben und arbeiten, stützen mit ihrem Konsum die Binnennachfrage. Wer in einem wirtschaftlichen Abschwung die Rückwanderung fördert, schwächt die Binnennachfrage, was die Rezession verschärft. Wer wie die Schweiz in einer Rezession Mitte der 1970er Jahre möglichst viele AusländerInnen vertrieb und auch die Frauen aus dem Arbeitsmarkt verdrängte, hat deshalb die Probleme verschärft, statt sie zu lindern. Die Anzahl erwerbstätiger AusländerInnen ging von 1974 bis 1976 um 210'000 zurück. Sie wurden in ihre Heimatländer geschickt. Gleichzeitig wurden 76'000 Frauen aus dem Arbeitsmarkt gedrängt (davon 28'000 Schweizerinnen). Sie alle verloren ihr Einkommen, der Konsum der betroffenen Frauen brach ein, der Konsum der RückwandererInnen fiel in der Schweiz ganz weg. Folge war ein scharfer Nachfrage-rückgang, was weitere Teile der Wirtschaft in einen Abwärtssog zog und die Krise verschärfte. 255'000 Arbeitsplätze wurden in der Schweiz vernichtet (minus 8,4%) – mehr als in jedem anderen OECD-Land. Um die Konjunktur zu stützen und den Aufschwung vorzubereiten, wäre es weit besser gewesen, grosszügige Arbeitslosengelder zu bezahlen und die Weiterbildung und Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu fördern.

**Für die SP ist klar:**

- xxiii. Ein angemessener Einwanderungsüberschuss ist gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten unverzichtbar. Er wirkt sich wie ein Ankurbelungsprogramm aus und stützt dank dem zusätzlichen Konsum die Binnennachfrage in Milliardenhöhe.
- xxiv. Wer in einer Rezession die Arbeitslosigkeit bekämpfen will, muss diese direkt bekämpfen statt mit einer Diskussion über die Zuwanderung von den tatsächlich wirksamen Massnahmen abzulenken. Dazu gehören die Schwächung des Frankens, die Stärkung der Kaufkraft, eine Weiterbildungsoffensive und eine Verlängerung der Taggelder. Die Anrufung der Ventil-klausel bringt demgegenüber die erhoffte Wirkung nicht. Sie hätte kaum Wirkung auf die Gesamteinwanderung.

**13. Angemessene Einwanderung trägt zur Sicherung der Sozialwerke bei**

Die Sozialwerke werden im Wesentlichen von der erwerbstätigen Bevölkerung finanziert und von der nicht erwerbstätigen Bevölkerung beansprucht. Die Fähigkeit, die Sozialwerke zu finanzieren, hängt deshalb massgeblich von der Verhältniszahl zwischen aktiver und nicht aktiver Bevölkerung ab.

Indem es sich bei der Einwanderung überwiegend um eine Arbeitskräfteeinwanderung handelt, verbessert diese die Fähigkeit zur Finanzierung der grossen Sozialwerke. Besonders stark wirkt sich die Bevölkerungsstruktur auf die Finanzierung der AHV aus. Hier wird das Verhältnis zwischen erwerbsfähiger Bevölkerung und AHV-AltersrentnerInnen «AHV-Altersrentnerquotient» genannt. 2010 betrug dieser bei den SchweizerInnen 34.4%, bei den AusländerInnen aber bloss 11.1%.<sup>23</sup> Bei den SchweizerInnen entfallen heute also auf eine AHV-AltersrentnerIn bloss noch drei Erwerbstätige, bei den AusländerInnen sind es aber fast zehn. Unter dem Schnitt bezahlt die ausländische Wohnbevölkerung damit Milliarden mehr in die AHV ein, als sie aus dieser bezieht. Allein die EU-Staatsangehörigen tragen über 21.2 % zur Finanzierung der ersten Säule bei, beziehen aber nur 15% der ausgerichteten Leistungen. Dieser Finanzierungsüberschuss der EU-Staatsangehörigen ist im Verlauf der Zeit immer bedeutender geworden. Er stieg seit 1997 ständig an, während der Anteil der Schweizer Beitragszahlenden ebenso ständig sank.<sup>24</sup> Dieser AHV-Altersrentnerquotient wird sich aus demografischen Gründen bei den Nur-SchweizerInnen weiter verschlechtern, und zwar von 34.4% (2010) auf 61.9 % (2060); auf drei Erwerbstätige fallen dann also bereits zwei AHV-RenterInnen. Damit es nicht so weit kommt, ist die Schweiz (und ganz Europa) grundlegend auf die Einwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter angewiesen.<sup>25</sup>

Es gibt auch Sozialwerke – namentlich die Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe – bei denen die AusländerInnen überproportional bei den Leistungsbezügen vertreten sind. Der Hauptgrund besteht darin, dass sie besonders stark den entsprechenden Risikogruppen – der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und den sozial benachteiligten Gruppen mit niedriger Schulbildung – angehören. Mit Ausgaben von rund 36 Milliarden Franken setzt die AHV aber sieben Mal mehr um als die AIV und fast 20 Mal mehr als die Sozialhilfe. Unter dem Strich zahlen die AusländerInnen deshalb weit mehr in die Sozialwerke der Schweiz ein als sie aus diesen Leistungen beziehen.

#### **Für die SP ist klar:**

- xxv. Ohne Einwanderung gibt es keine soziale Schweiz. Die Finanzierung der grossen Sozialwerke, namentlich der AHV, ist grundlegend von der Arbeitskräfteeinwanderung abhängig. Diese Abhängigkeit wird sich aufgrund der demografischen Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten noch massiv verstärken. Dies gilt für Gesamteuropa. Will Europa an seinem sozialen Wohlfahrtsmodell festhalten, ist es auf eine verstärkte Zuwanderung erwerbsfähiger Personen von ausserhalb Europas angewiesen.

---

<sup>23</sup> Bundesamt für Sozialversicherung, [Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2011](#), Bern 2011, S. 227; eigene Berechnungen.

<sup>24</sup> SECO, [7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU](#), 26. Mai 2011, S. 71.

<sup>25</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, [Tendances démographiques en Europe : transformer les défis en opportunités](#). Rapport, Commission des migrations, réfugiés et de la population. Rapporteuse : Mme Nursuna Memecan, Strasbourg 9 janvier 2012 (Doc. 12817).

## III. Das SP-Erfolgsmodell: «Flankierende Massnahmen plus»

### E. Die Lösungsansätze im Vergleich

#### 14. Laisser-faire, Kontingente, Freizügigkeit, mit oder ohne flankierende Massnahmen plus?

Wer von Migrationspolitik spricht, darf sich nicht darauf beschränken, den Nutzen und die Chancen zu beschreiben, welche mit Migration zweifelsfrei verbunden sind. Vielmehr muss auch auf Risiken und negative Folgen eingegangen werden. Ebenso wenig genügt es, die Probleme zu beschreiben, welche Einwanderung sichtbar macht oder auslöst. Vielmehr geht es darum, diese dann auch mit angemessenen Instrumenten zu lösen. Verschiedene Lösungsansätze sind in Diskussion. Im Grundsatz liegen folgende Modelle auf dem Tisch:

1. **Laisser-faire:** Eine neoliberale Einwanderungspolitik überlässt die Steuerung der Ein- und Auswanderung gänzlich individuellen Entscheiden und dem Markt. Die Notwendigkeit von flankierenden Massnahmen wird bestritten: Wer einwandern will, soll das tun können, ausländerrechtliche Massnahmen wie Grenzkontrollen, Registrierung, Aufenthaltsbewilligung, Wegweisung und Ausschaffung werden zugunsten eines bedingungslosen Bleiberechts abgelehnt. Damit wird ein individuelles und kollektives Aufenthalts- und Niederlassungsrecht postuliert, das sich gänzlich von den Fesseln der Staatsbürgerschaft befreit hat. Mit dieser Position geht oft eine idealisierende Haltung gegenüber AusländerInnen einher: dass Einwanderung auch Probleme und Kosten verursachen kann, wird grundsätzlich bestritten.
2. **Personenfreizügigkeit ohne flankierende Massnahmen:** Dieser Lösungsansatz entspricht weitestgehend dem Laisser-faire-Modell. Hauptunterschied besteht darin, dass der Kreis der Einwanderungsberechtigten auf die EU-EFTA-Mitgliedstaaten begrenzt ist und das Recht auf Einwanderung an den Nachweis eines Arbeitsplatzes geknüpft wird: Wer über einen Arbeitsplatz (oder anderweitig finanzierte ausreichende Mittel zur Existenzsicherung) verfügt, kann ein Aufenthaltsrecht erwerben. Alles andere wird dem Markt überlassen.
3. **Personenfreizügigkeit mit flankierenden Massnahmen am Arbeitsmarkt:** Dies entspricht dem Modell, das in der Schweiz seit 2004 schrittweise durchgesetzt wird: Die Einwanderung ist auf Arbeitskräfte aus EU-EFTA-Mitgliedstaaten beschränkt. Personen aus dem Nicht-EU-EFTA-Raum können (abgesehen von Kontingenten für hochqualifizierte SpezialistInnen) allein asylrechtlich in die Schweiz einreisen (Zweikreisemodell). Die Arbeitskräfteimmigration aus dem EU-EFTA-Raum erfolgt aber kontrolliert: flankierende Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt sollen sicherstellen, dass es Einwanderung nur zu Schweizer Löhnen gibt.
4. **Personenfreizügigkeit mit flankierenden Massnahmen plus:** Dieses Modell beruht auf der Beobachtung, dass sich die bisherige Steuerung der Immigration über den Arbeitsmarkt und die flankierenden Massnahmen zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping grundsätzlich bewährt hat, aber dringend ergänzt werden muss: Mit flankierenden Massnahmen am Wohnungsmarkt, mit der Beseitigung von Fehlanreizen einer rein quantitativen Wachstums-, Steuer- und Standortpolitik und mit einer deutlich besseren Ausschöpfung der inneren Ressourcen mit Hilfe einer Bildungs- und Fachkräfteoffensive und klaren Fortschritten in der Gleichstellungspolitik und Förderung höherer Beschäftigungsgrade in der Frauenerwerbsarbeit.

5. **Quantitative Beschränkung der Einwanderung (Kontingentierung) ohne flankierende Massnahmen:** Diese Position gibt vor, alle geschilderten Probleme mit einer mengenmässigen Beschränkung der Einwanderung lösen zu können, also mit einer Rückkehr zur Kontingentspolitik ohne jede flankierende Massnahmen. Dieses Modell prägte vor dem Übergang zur Personenfreizügigkeit während Jahrzehnten die Schweizer «Ausländerpolitik».
6. **Kontingentierung mit flankierenden Massnahmen plus:** Dieses Modell kombiniert die «alte» mengenmässige Steuerung der Einwanderung mit einer modernen Politik der flankierenden Massnahmen mitsamt Beseitigung von Fehlanreizen. Es geht also um die Aufkündigung der Personenfreizügigkeit bei gleichzeitiger massiver Intensivierung innerer Reformen analog dem Modell «Personenfreizügigkeit mit flankierenden Massnahmen plus».

Die Problemlösungskapazität dieser sechs Ansätze kann wie folgt zusammengefasst werden:

\ Lösungsansatz Problem\	Laisser-Faire	Freizügigkeit ohne FLAM	Freizügigkeit mit FLAM	Freizügigkeit mit FLAM plus	Kontingente ohne FLAM	Kontingente mit FLAM plus
Fehlgeleitetes Wachstum	—	—	—	++	+	+
Lohndruck	—	—	+	++	—	++
Hohe Mieten	—	—	+	++	—	++
Fachkräfte- mangel	+	+	+	++	—	++
Geringe Arbeitsmarkt- integration	—	—	—	++	—	++
Geringe ge- sellschaftliche Integration	—	—	—	++	—	++
Kriminalität	—	—	—	++	—	++
Gefährdetes Freiheitsrecht	++	++	++	++	—	—
EU-Verträge (Guillotine)	+	++	++	++	—	—
Bilanz	4 Punkt	5 Punkt	7 Punkte	18 Punkte	1 Punkt	13 Punkte

Das Ergebnis ist eindeutig: Laisser-Faire und Freizügigkeit ohne flankierende Massnahmen lösen abgesehen von der Behebung des Fachkräftemangels kein einziges mögliches Folgeproblem von Immigration. Noch schlechter schneidet die Kontingentspolitik ohne flankierende Massnahmen ab: sie lässt sämtliche Probleme am Arbeits- und Wohnungsmarkt ungelöst, verschärft den Fachkräftemangel, trägt nichts zur Lösung allfälliger Integrations- oder Sicherheitsprobleme bei, opfert die individuelle Freiheit der Arbeitsplatzwahl einem bürokratisch-repressiven Zulassungsverfahren und führt zur Kündigung der bilateralen Verträge I (Guillotine-Klausel) mit unabsehbaren Folgen für die Schweizer Wirtschaft. Als einziger Vorteil ist erkennbar, dass eine fehlgeleitete Wachstumspolitik der Schweiz damit möglicherweise erschwert würde.

Neben dem klaren Punktesieger, dem Modell «Personenfreizügigkeit mit flankierenden Massnahmen plus» erreicht nur das Modell «Kontingentierung mit flankierenden Massnahmen plus» eine zweistellige Punktezahl – dies ausschliesslich aufgrund der flankierenden Massnahmen plus. Die erwähnten Probleme der Kontingentspolitik bleiben aber unverändert bestehen: der markante Verlust an individueller Freiheit und der fatale Verlust des Zugangs zum EU-Binnenmarkt aufgrund der Kündigung der bilateralen Verträge I.

**Dafür steht die SP ein:**

1. Das Steuerungsmodell «Personenfreizügigkeit kombiniert mit flankierenden Massnahmen plus» bringt auf ideale Weise zentrale sozialdemokratische Grundwerte – die individuellen und kollektiven Freiheitsrechte, die soziale Gerechtigkeit und die Solidarität – in Einklang. Die SP lehnt deshalb alternative Modelle ab, namentlich eine neoliberale Einwanderungspolitik des Laisser-faire im Rahmen eines bedingungslosen kollektiven Bleiberechts oder den gescheiterten bürokratisch-repressiven fremdenpolizeilichen Ansatz der früheren Kontingierungspolitik.
2. Die Gestaltung und Steuerung der Migration nach den Grundsätzen des Modells «Personenfreizügigkeit mit flankierenden Massnahmen plus» vereinigt die Vorteile hoher Wirtschaftsfreundlichkeit und Wahrung individueller Freiheitsrechte mit den Anforderungen an die soziale Gerechtigkeit und die Grenzen des Wachstums. Die Freiheit der Arbeitsplatzwahl bleibt gewahrt. Nur wer eine Arbeitsstelle nachweist, kann ein Aufenthaltsrecht erwerben. Umfassende und regional sowie branchenspezifisch gezielte flankierende Massnahmen dämmen die Risiken ein: Am Arbeitsmarkt, am Wohnungsmarkt, in der Bildung und zur Beseitigung von Fehlanreizen, damit eine übermässige Einwanderung verhindert wird.
3. In diesem Sinne setzt sich die SP dafür ein, die Chancen der Migration zu nutzen, was nur geht, wenn auch deren Risiken erkannt, anerkannt und wirksam eingedämmt werden. Wie jede Öffnungspolitik birgt grenzüberschreitende Migration ein grosses Potenzial von positiven und negativen Möglichkeiten. Wie bei jedem anderen Öffnungsschritt kann dieses Potenzial nur im Verbund mit wirksamen inneren Reformen gewinnbringend genutzt werden. Damit Migration zum Gewinn und nicht zum Verlust wird, müssen wichtige Voraussetzungen und Bedingungen erfüllt sein. Eine aktive politische Gestaltung und Steuerung der Migration auf allen Ebenen – international, national, regional und lokal – ist deshalb unverzichtbar.
4. Massstab jeder gestaltenden und steuernden Migrationspolitik sind die Menschenrechte. Diese sind unteilbar und gelten für alle gleichermassen, unabhängig von der Nationalität. Auf dieser Grundlage kämpft die SP für ein vielfältiges, nicht diskriminierendes Instrumentarium, das direkt und indirekt dazu beiträgt, die Chancen der Migration zu nutzen, deren Risiken einzudämmen und unerwünschte Formen der Migration soweit als möglich auszuschliessen.
5. Es gibt keine erfolgreiche Migration ohne Willkommenskultur und aktive Integration. Die Integration von ImmigrantInnen geschieht nicht von alleine und erfordert entsprechende Anstrengungen von allen Seiten. Grundlegend ist die Einsicht: Migration gehört zu jeder Gesellschaft. Migration gab es schon immer und wird es weiter geben. Sie lässt sich nicht verhindern. Ziel kann allein sein, einen konstruktiven Umgang mit ihr zu finden. Dabei ist Integration ein Schlüsselement. Migration kann das Wirtschaftswachstum fördern, die individuelle Freiheit und Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen stärken und die kulturelle Vielfalt bereichern. Migration kann aber auch zu Lohndruck führen, Lebenschancen vermindern, die Unsicherheit verstärken und zur Relativierung anerkannter Grundwerte beitragen. Was überwiegt, hängt von der Qualität der politischen Gestaltung und Steuerung der Migration ab.

**15. Für eine Migrationspolitik im Einklang mit den grundlegenden Freiheitsrechten**

Jede Migrationsdiskussion muss berücksichtigen, dass Reisefreiheit und freie Arbeitsplatzwahl zu den grundlegenden individuellen Freiheitsrechten gehören. Nur Diktaturen wie beispielsweise seinerzeit die DDR oder heute immer noch Nordkorea können und wollen ihre eigene Bevölke-

rung hinter den nationalen Grenzen einsperren und gleichzeitig darüber wachen, dass niemand von aussen in ihr Land eindringt. Wirksame Kontrollen sind sicher legitim und zur aktiven Gestaltung und Steuerung der Migration gar unverzichtbar. Es wäre jedoch unannehmbar, wenn die Schweiz andere Regierungen drängen würde, ihre Bevölkerungen gewaltsam einzusperren und mit polizeilichen oder gar militärischen Mitteln am Verlassen ihres Landes zu hindern. Gerade die Schweiz ist ein Land, in dem die individuellen Freiheitsrechte einen zentralen Stellenwert haben. Die Gesellschaft ist offen, hoch mobil und global vernetzt. Reisefreiheit und freie Arbeitsplatzwahl über die Grenzen hinweg sind für die Schweiz grundlegend und unverzichtbar.

Innerhalb Europas ist die EU Garantin der Reisefreiheit. Die Schweiz partizipiert an der EU-weiten Reisefreiheit durch ihre Assoziation an Schengen. Mit Schengen fielen systematische Kontrollen an der Grenze dahin und wichen einem differenzierteren System. Systematische Grenzkontrollen sind angesichts von täglich mehr als 700'000 Grenzübertritten ohnehin undurchführbar. Auch vor Schengen kontrollierten die Schweizer Grenzwachter nicht mehr als 3% aller Grenzübertritte.

Damit die Reisefreiheit nicht vom organisierten Verbrechen, Menschenhändlern, üblen Schlepperbanden und anderen Kriminellen missbraucht wird, muss sie von flankierenden Massnahmen begleitet werden. Auch das stellt Schengen sicher. Die Sicherheit der Schweiz hat sich seit der Anbindung an das Schengener Informationssystem SIS deutlich verbessert.

Die individuelle Freiheit ist auch bei der Personenfreizügigkeit die grosse Gewinnerin. Die Personenfreizügigkeit ist vor allem anderen ein Freiheitsrecht der Erwerbstätigen. Staatsangehörige der Schweiz und der EU-EFTA-Staaten erhalten gleichermassen das Recht, Arbeitsplatz bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbständig erwerbend sind oder – bei Nichterwerbstätigen – ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können und umfassend krankenversichert sind. Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome und die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme.

Vom Freiheitsrecht der Personenfreizügigkeit machen auch zahlreiche Schweizer und Schweizerinnen Gebrauch. Im Jahre 2011 lebten und arbeiteten 420'653 unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger in Ländern der EU, das sind 60% aller AuslandschweizerInnen, 5'136 mehr als 2010, also mit leicht reduziertem Zuwachs gegenüber den Jahren zuvor (6'215 bzw. 10'671). Die grösste Auslandschweizergemeinschaft (einschliesslich GrenzgängerInnen) befindet sich in Frankreich (183'754), gefolgt von Deutschland (79'050), Italien (49'555), Grossbritannien (29'778), Spanien (23'978) und Österreich (14'525). In all diesen Staaten – mit Ausnahme des krisengeschüttelten Spanien – konnte dabei seit Jahren eine Zunahme festgestellt werden.<sup>26</sup>

#### **Dafür steht die SP ein:**

6. Die mit Schengen und der Personenfreizügigkeit garantierte Reisefreiheit und freie Arbeitsplatzwahl bilden grundlegende individuelle Freiheitsrechte, zu denen es im globalisierten 21. Jahrhundert in einer offenen und dynamischen Gesellschaft keine Alternative gibt. Nebst Chancen bergen Reisefreiheit und freie Arbeitsplatzwahl auch Risiken. Diese müssen durch flankierende Massnahmen wirksam eingedämmt werden.

---

<sup>26</sup> EDA, Auslandschweizerstatistik (inkl. DoppelbürgerInnen) 2009, 2010 und 2011, Medienmitteilungen vom [17.02.2010](#), [17.02.2011](#) und [17.02.2012](#); Integrationsbüro, BFM, Direktion für Arbeit: [Schweizerinnen und Schweizer in der EU](#). Informationen zur Personenfreizügigkeit, Bern 2011.

## IV. Die «Flankierende Massnahmen plus» im Einzelnen

### F. Für eine neue Standort- und Steuerpolitik

#### 16. Verzicht auf die Anlockung von ExPats an den Brennpunkten des Wachstums

In der Grossregion Zürich und am Genfersee hat die aktuelle, rein quantitative, ökologisch und sozial blinde Wachstumspolitik versagt. Es ist zutiefst widersprüchlich, sich über Risiken und Probleme der Einwanderung zu beklagen und gleichzeitig alles daran zu setzen, mit aggressiven Methoden ganze Unternehmen mitsamt Belegschaft anzulocken.

#### **Dafür steht die SP ein:**

7. Sich neu ansiedelnden Firmen dürfen an den Brennpunkten des Wachstums gegenüber bereits ansässigen Firmen keine Privilegien gewährt werden. Unternehmen, die mitsamt der gesamten Belegschaft – den so genannten *ExPats* – aus dem Ausland zuziehen, sollen sich angemessen an allen Kosten beteiligen, die ihre Ansiedlung bei der öffentlichen Hand verursacht.
8. Mit der fortschreitenden Globalisierung hat sich die Auswahl an attraktiven Wirtschaftsstandorten für international mobile Unternehmungen stark erhöht und der Wettbewerb um die Gunst solcher Firmen verschärft. Die Schweiz soll auf internationaler Ebene Bestrebungen unterstützen und vorantreiben, um dem ruinösen Wettbewerb um öffentliche Subventionen an einzelne Unternehmen den Riegel zu schieben und steuerliche Vergünstigungen als Mittel der Ansiedlungspolitik klar zu beschränken.
9. Mit dem Bevölkerungswachstum und den steigenden Raumansprüchen nimmt die Siedlungsfläche stetig zu. Andererseits liegen in der Schweiz rund 20 Millionen Quadratmeter Industrieland – die Fläche der Stadt Genf – brach. Es besteht ein vitales Interesse an einer effizienteren Nutzung der nicht erneuerbaren Ressource Boden. Die Umnutzung von unternutzten Standorten in der Bauzone ist gezielt zu fördern. Speziell ist auch die Sanierung und Wiedernutzung von belasteten Standorten anzupacken.

#### 17. Beseitigung falscher Anreize in der Steuerpolitik

In strukturschwachen Regionen ist es unverzichtbar, mit einer aktiven Wirtschaftsförderungspolitik unter klar definierten Bedingungen ansiedlungswillige Unternehmen befristet begünstigen zu können, um so auch in Randgebieten attraktive Arbeitsplätze zu schaffen. Etwas anderes ist die aggressive Abwerbung von Firmen aus dem Ausland, welche sich vorzugsweise in Regionen niederlassen, die von Überhitzungserscheinungen gekennzeichnet sind (Zersiedelung, explodierende Liegenschaftspreise, überlastete Infrastruktur etc.). Eine solche Ansiedlungspolitik an den Brennpunkten des Wachstums lehnt die SP auch aus migrationspolitischen Gründen ab.

Ein zentrales Instrument für diese Art der Ansiedlungspolitik führte die Schweiz 1997 mit einer Unternehmenssteuerreform ein. Im Steuerharmonisierungsgesetz Artikel 28 erhielten die Kantone die Möglichkeit des auch aussenpolitisch äusserst umstrittenen *Ring Fencing*, d.h. die unterschiedliche Besteuerung von im Ausland und im Inland erzielten Gewinnen. Die praktische Nichtbesteuerung von Auslandsgewinnen zog viele Headquarters mit vielen Ausland-Ausland-Geschäften an, darunter bedeutende (Rohstoff-) Handelsfirmen. Deren Glaspaläste finden sich in

Reichweite der Flughäfen von Zürich und Genf sowie in Tiefsteuernkantonen wie Zug. Seit Jahren zieht praktisch im Wochentakt ein weiteres grosses Headquarter in einen dieser Kantone.

In die gleiche, falsche Richtung weist die missbräuchliche Verwendung des Bonny-Beschlusses, der eigentlich ausschliesslich strukturschwachen Regionen eine attraktive Standortpolitik ermöglichen soll, aber ausgerechnet von jenen Kantonen am meisten genutzt wurde, welche schon heute Überhitzungserscheinungen aufweisen. Allen voran ist der finanzstarke Kanton Waadt zu erwähnen, welcher laut einem Bericht der eidgenössischen Finanzkontrolle im Jahr 2007, d.h. im letzten Jahr der Gültigkeit des Bonny-Beschlusses, 70% aller Steuerbefreiungen gewährte, darunter nebst schwer reichen internationalen Sportverbänden auch multinationalen Gesellschaften, allen voran Nestlé. Die höchsten allgemeinen Steuerrabatte für Unternehmen gewährte der Kanton Schwyz, der mit diesem missbräuchlichen Vorgehen den interkantonalen Steuerwettbewerb anheizte, sowie der Kanton Zürich – auch alles andere als eine strukturschwache Region. Zudem gewährten die Kantone Freiburg, Neuenburg und Schaffhausen – gemessen an der Wirtschaftskraft – in den Jahren 2003 bis 2008 besonders grosse Steuervergünstigungen.<sup>27</sup>

#### **Dafür steht die SP ein:**

10. Das *Ring Fencing*, d.h. die unterschiedliche Besteuerung von im Ausland und im Inland erzielten Gewinnen, muss gestoppt werden. Davon profitierten bisher in erster Linie Zentrums Kantone, da diese auf dem Gebiete der ordentlichen Unternehmensbesteuerung gegenüber den aggressiven Zentralschweizer Steuerdumpingkantonen nicht wettbewerbsfähig waren. Das *Ring Fencing* ist aufzuheben und gleichzeitig zwingend ein ausreichend hoher Mindeststeuersatz eingeführt werden. Nur so ist gewährleistet, dass die Zentrums Kantone nicht der vollen Wucht des ruinösen interkantonalen Wettbewerbs auf dem Gebiete der ordentlichen Unternehmensbesteuerung ausgesetzt werden.
11. Die Wirtschaftsförderung ist auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene gründlich zu überprüfen und national zu koordinieren. Die einzelnen Landesteile und Städte sollen gegenüber dem Ausland nicht gegenseitig zum Dumping-Wettbewerb beitragen. Zentrales Kriterium muss die Schaffung von Arbeitsplätzen werden statt einer ruinösen Steuerunterbietung unter den Kantonen und die blinde Ansiedlung von *Expats*.
12. Vergünstigungen zur Ansiedlung neuer Unternehmen sind strikte auf strukturschwache Regionen zu begrenzen und zeitlich klar zu befristen sowie national zu überwachen. Will das Unternehmen nach Ablauf dieser Frist weiterziehen, so unterliegt es einer Rückerstattungspflicht.
13. Der Bund muss seine Verantwortung wahrnehmen und den ruinösen Steuerwettbewerb unter den Kantonen beenden. Dazu gehört das Verbot von Steuernischen für juristische Personen, d.h. alle Arten von rechtlich nicht genehmigten Steuerabkommen, die gegen die Steuerprogression verstossen und von denen ohnehin allein die wohlhabendsten (juristischen oder natürlichen) Personen profitieren.
14. Für die Besteuerung besonders hoher Einkommen muss schweizweit eine weitere Harmonisierung vereinbart und namentlich ein Mindeststeuersatz eingeführt werden.

---

<sup>27</sup> Eidg. Finanzkontrolle, [Prüfbericht](#). Prüfung der Bundesteuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete («Bonny-Beschluss»), Februar 2012. (In den Jahren 2004–2006 und 2008 hat der Kanton Waadt den Bonny-Beschluss weniger massiv missbraucht als im Jahre 2007. Die SP Waadt hat diese Missbräuche stets bekämpft.)

## G. Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit am gleichen Ort

### 18. Gezielte neue flankierende Massnahmen am Arbeitsmarkt einführen

Mutter aller flankierenden Massnahmen sind jene am Arbeitsmarkt zur Verhinderung von Lohndumping und Unterlaufung der Arbeitsbedingungen – weder durch Schweizer Arbeitgeber noch durch Entsendebetriebe aus dem Ausland. Das müssen die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit garantieren. Die Erfahrung zeigt leider: Die bestehenden Instrumente genügen nicht, um dieses Ziel tatsächlich durchzusetzen. Der im Oktober 2011 veröffentlichte Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) bestätigt das. Mit seiner Weigerung, die flankierenden Massnahmen endlich wirksam auszugestalten, setzt der Bundesrat aber die Personenfreizügigkeit und damit die ganze Europa- und Migrationspolitik aufs Spiel.

#### **Dafür steht die SP ein:**

15. Dem latenten Lohndruck der Einwanderung muss durch flankierende Massnahmen am Arbeitsmarkt energisch entgegengewirkt werden. Neu braucht es solche Massnahmen auch bei den Hochqualifizierten. Dort gibt es bisher keine Instrumente gegen Lohndumping.
16. Neue gezielte Massnahmen sind auch bei Neueinstellungen erforderlich. Sie sind einem besonderen Risiko von Lohndruck ausgesetzt. Hier können ArbeitgeberInnen tiefere Löhne durchzusetzen versuchen, ohne dass sie bestehende Arbeitsverträge kündigen müssen. Bei den Neueinstellungen muss deshalb die Kontrollaktivität deutlich erhöht werden. Um zu gewährleisten, dass die Einsteigerlöhne geschützt sind, müssen 50 Prozent der Neueinstellungen kontrolliert werden. Der Bund muss einen finanziellen Sonderbeitrag beschliessen.
17. Besonderes Augenmerk verdienen die Grenzgängerregionen. Verschärfte Kontrollen müssen namentlich dafür sorgen, dass GrenzgängerInnen mit vergleichbaren Qualifikationen nicht weiterhin tiefer entlohnt werden als ansässige Arbeitskräfte. Schweizer Löhne und Schweizer Arbeitsbedingungen müssen auch gegenüber den meldepflichtigen KurzaufenthalterInnen verstärkt durchgesetzt werden. Sie beeinflussen aufgrund ihrer grossen Zahl den lokalen Arbeitsmarkt (namentlich im Bauhaupt- und -nebgewerbe) inzwischen direkt.
18. Noch immer werden Frauen – Migrantinnen und Einheimische – lohnmässig diskriminiert, obwohl dies gesetzlich klar verboten ist. Die Tripartiten Kommissionen, die in jedem Kanton den Arbeitsmarkt beobachten und die Arbeitsbedingungen der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kontrollieren, sollen in Zukunft auch die Lohngleichheit der Geschlechter durchsetzen und zu diesem Zweck Auskünfte einholen und Dokumente wie Lohnabrechnungen einsehen können.

### 19. Schweizweit anständige Mindestlöhne durchsetzen

Die Kantone müssen endlich ihre Pflicht wahrnehmen, Mindestlöhne zu erlassen, wo wiederholtes Dumping festgestellt wird. V.a. Deutschschweizer Kantone haben sich dieser Pflicht bisher immer wieder entzogen. Gemäss Bericht zu den flankierenden Massnahmen des SECO haben beispielsweise Kantone wie Aargau oder Baselland keine Mindestlöhne erlassen, obwohl jeder vierte Arbeitgeber in Branchen ohne Mindestlöhne zu tiefe Löhne bezahlt hat. Das Gesetz spricht hier eine klare Sprache: Wenn wiederholte Lohnunterbietungen aufgedeckt werden, müssen Mindestlöhne zum Schutz der Löhne eingeführt werden. Dieser Missstand wird auch von der GPK-N stark kritisiert – sie vermutet in den Kantonen politische Beweggründe gegen die Einführung von Mindestlöhnen bzw. gegen die Anwendung des Gesetzes.

Andere Kantone haben zwar in Tieflohnbranchen Mindestlöhne erlassen, diese aber viel zu tief angesetzt. Unhaltbar tiefe Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen sind namentlich in der Landwirtschaft an der Tagesordnung. Die kantonalen Normalarbeitsverhältnisse lassen in der Landwirtschaft 55 bis 57 Stunden pro Woche bei Löhnen deutlich unter 3000 Franken pro Monat zu – abzüglich Unterkunft und Verpflegung! Auch in der Hauswirtschaft sind die Mindestlöhne im Normalarbeitsvertrag des Bundes mit Fr. 18.20 bis 20 Franken pro Stunde viel zu tief angesetzt.

**Dafür steht die SP ein:**

19. Die Kantone müssen endlich ihre Pflicht wahrnehmen, Mindestlöhne zu erlassen, wo wiederholtes Dumping festgestellt wird. Gefragt ist eine transparente systematische Methodik für die Feststellung von wiederholten und missbräuchlichen Lohnunterbietungen. Besonders betroffen sind die Branchen Gartenbau, Teile des Journalismus und des Detailhandels.
20. Andere Kantone haben zwar in Tieflohnbranchen Mindestlöhne erlassen, diese aber viel zu tief angesetzt. Unhaltbar tiefe Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen sind namentlich in der Landwirtschaft an der Tagesordnung. Auch der Bund muss im Normalarbeitsvertrag für die Hauswirtschaft die Mindestlohnansätze auf mindestens 22 Franken erhöhen.
21. Es darf in der reichen Schweiz nicht sein, dass jemand voll arbeitet und dennoch auf Sozialhilfe angewiesen ist, um sich das Allernötigste leisten zu können. Es braucht deshalb einen schweizweiten Mindestlohn von 22 Franken. Dieser wird auch eine dämpfende Wirkung auf die Einwanderung haben. Steigen die Löhne und verbessern sich die Arbeitsbedingungen, werden bisherige Niedriglohnbranchen wieder Arbeitskräfte im Inland rekrutieren können.

**20. Scheinselbständigkeit nicht auf dem Buckel der Arbeitnehmenden bekämpfen**

Selbständige Dienstleistungserbringer aus dem Ausland, die in der Schweiz Leistungen erbringen, unterstehen nicht dem Entsendegesetz. Für sie gelten die in der Schweiz anwendbaren minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht. Viele Unternehmen nutzen dieses Schlupfloch, um sich den flankierenden Massnahmen zum Schutz der Löhne und Arbeitsbedingungen zu entziehen.

Sind Selbständige nicht in der Lage, ihre Selbständigkeit nachzuweisen, werden sie als Scheinselbständige bezeichnet. Ihr Lohn- und Sozialdumping verschärft den Druck auf sämtliche Arbeitskräfte und auch auf jene ArbeitgeberInnen, die sich an die Vorschriften halten. Das Problem der Scheinselbständigkeit ist weit verbreitet, vor allem im Bau- und Reinigungsgewerbe. Häufig stehen Personen, die als selbständig erwerbend gemeldet sind, in Wirklichkeit in einem Anstellungsverhältnis. Nach viel zu langem Zögern hat der Bundesrat im März 2012 endlich eine Gesetzesrevision zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit vorgelegt.<sup>28</sup> Die Vorlage ist allerdings in wesentlichen Punkten ungenügend.

**Dafür steht die SP ein:**

22. Bei dringendem Verdacht auf Scheinselbständigkeit muss ein sofortiger Arbeitsunterbruch verfügt werden können. Denn immer wieder arbeiten grössere Equipen (Gipser, Gerüstbau u.a.) für wenige Tage als Selbständige in der Schweiz. Wenn kein Arbeitsunterbruch möglich ist, können diese Equipen den Nachweis der Selbständigkeit verzögern und die Arbeiten in der Schweiz fertigstellen. Die mit der Bekämpfung der Scheinselbständigkeit vor Ort beauftragten Kontrollorgane müssen selber einen Arbeitsunterbruch veranlassen können. Sonst geht zu viel wertvolle Zeit verloren.

---

<sup>28</sup> Bundesrat, [Botschaft](#) vom 2. 3. 2012, Bundesgesetz über die Anpassung der flankierenden Massnahmen.

23. Im Falle von Scheinselbständigkeit werden Arbeitnehmende von ihren Arbeitgebern gezwungen oder veranlasst, sich als selbständig auszugeben, damit die Schweizer Arbeitsbedingungen umgangen werden können. Die Arbeitnehmenden haben kein Interesse, schlechtere Arbeitsbedingungen zu erhalten, als das in den Schweizer GAV vorgesehen ist. Darum geht der bundesrätliche Vorschlag, den Scheinselbständigen zu büssen, völlig in die falsche Richtung. Gebüsst werden müssen die Arbeitgeber, die ihre Beschäftigten als selbständig ausgeben.

## **21. Lohndruck bei Subunternehmerketten abstellen**

Ein weiteres sehr wichtiges Schlupfloch zur Unterlaufung der flankierenden Massnahmen besteht in der künstlichen Verlängerung der Auftragketten. Vor allem im Bau werden Aufträge oft über mehrere Subunternehmen weitergegeben. Am Ende der Kette findet sich regelmässig keine klar identifizierbare Firma, bei welcher der Grundsatz, dass in der Schweiz Schweizer Löhne bezahlt werden müssen, durchgesetzt werden könnte. Die Phänomene der Subunternehmerketten und der Scheinselbständigkeit sind oft miteinander verbunden, u.a. um die echten Vertragsverhältnisse zu verschleiern.

Österreich als ebenfalls kleines, offenes Land hat gegen die Durchsetzungsprobleme eine Auftragsgeberhaftung eingeführt.<sup>29</sup> Und in Österreich müssen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens auch die Löhne gemeldet werden, was die Kontrollen erleichtert. Auch in der Schweiz steigt der Druck für die Solidarhaftung (GPK-N-Bericht 2011; Entscheidungen bzw. Diskussionen im GAV Second-oeuvre und im Kanton Genf). Im Kanton Tessin hat das Parlament bereits Massnahmen beschlossen. Sogar die bürgerlich dominierte Wirtschafts- und Abgabekommission des Nationalrates fordert, das Lohndumping und den Missbrauch bei Unteraufträgen endlich zu stoppen (Motion [11.4040](#)). Der Bundesrat wollte davon bisher aber nichts wissen.

### **Dafür steht die SP ein:**

24. Der Bundesrat muss handeln. Schliesst ein Unternehmen mit einem anderen einen Untervertrag ab, muss dieser zur Einhaltung der gleichen Arbeitsbedingungen verpflichtet, die für das Hauptunternehmen gelten. Das beauftragte Unternehmen haftet für alle ausgelagerten Leistungen in gleicher Weise wie für seine eigenen Leistungen und stellt daher sicher, dass das Subunternehmen die Schweizer Arbeits- und Lohnbedingungen einhält.<sup>30</sup>

## **22. Wirksame Sanktionen sicherstellen**

Die Mindestlöhne, die aufgrund von missbräuchlichen und wiederholten Lohnunterbietungen in bestimmten Branchen im Rahmen von Gesamt- und Normalarbeitsverträgen erlassen werden, sind zwingender Natur und müssen eingehalten werden. Dank dem politischen Druck von SP und Gewerkschaften werden heute zahlreiche Kontrollen durchgeführt. Diese Kontrollen fördern vielfältige Missbräuche zu Tage – bei Schweizer ArbeitgeberInnen gar noch häufiger als bei ausländischen Entsendebetrieben! Trotz dem Aufdecken der Missbräuche kommt es aber kaum zu Sanktionen. Und werden dann – selten genug – Bussen verhängt, so sind diese oft lächerlich tief und machen weniger aus als der Extraprofit, der aufgrund der Missbräuche erzielt wurde. Damit aber nicht genug: Werden Sanktionen verhängt, so werden sie oft nicht einmal vollstreckt – weder innerhalb der Schweiz noch grenzüberschreitend. Laut Observatoriumsbericht wurden 2010 von 373 ausgesprochenen Bussen lediglich 171 bezahlt, also weniger als die Hälfte (46%). Das

<sup>29</sup> [Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz](#), Art. 7k.

<sup>30</sup> Siehe Parlamentarische Initiative [10.502](#) von SP-Nationalrat Carlo Sommaruga.

Geltendmachen einer geschuldeten Busse vor Zivilgericht und die Einleitung einer schuldrechtlichen Betreuung ist umständlich. Für die Durchsetzung von Sanktionen gegen Entsendebetriebe mit Sitz im Ausland besteht in der Schweiz kein Gerichtsstand.

**Dafür steht die SP ein:**

25. Ohne wirksame Sanktionen nützen auch die besten Kontrollen nichts. Die Bussen bei Verstössen gegen Mindestlohnvorschriften müssen deutlich erhöht werden und in einem angemessenen Verhältnis zum Profit stehen, der mit den Verstössen erzielt worden ist oder erzielt werden sollte.
26. Verhängte Bussen müssen auch vollstreckt werden. Es macht keinen Sinn, Bussen zu verhängen, diese aber nie einzutreiben. Die Vollstreckbarkeit von Bussen muss – unter Achtung europarechtlicher Vorgaben – auch grenzüberschreitend sichergestellt sein.
27. Nach langem Zögern hat der Bundesrat 2011 Vorschläge gemacht, wie er endlich gesetzliche Grundlagen schaffen will, um bei Verstössen gegen Mindestlöhne Sanktionen gegen Schweizer ArbeitgeberInnen verhängen zu können – und zwar sowohl bei Normalarbeitsverträgen als auch bei erleichtert allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen. Diese neuen gesetzlichen Grundlagen müssen nun unverzüglich beschlossen und umgesetzt werden.

**23. Schwarzarbeit bekämpfen**

Schwarzarbeit gibt es unter Menschen mit oder ohne Schweizer Pass. Rekrutieren ArbeitgeberInnen aber gezielt MigrantInnen mit irregulärem Status, so ist die Gefahr besonders gross, dass sie deren rechtlich prekäre Lage ausnutzen– zum Schaden nicht allein der Betroffenen, sondern der Allgemeinheit insgesamt.

Die SP begrüsst und unterstützt das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit und fordert, dieses konsequent umzusetzen. Das bestehende Berichtssystem muss mit dem Ziel ausgebaut werden, trotz unterschiedlicher Vollzugsmodelle in den Kantonen in allen Regionen einen gleichermassen wirksamen Vollzug zu gewährleisten. Die Unterschiede sind nach wie vor viel zu gross. Im Bereich der Sanktionen hat beispielsweise 2009 allein der Kanton Genf ArbeitgeberInnen vom öffentlichen Beschaffungswesen ausgeschlossen, weil sie wiederholt und massiv schwarzarbeiten liessen. Im Jahr 2010 verhängten auch die Kantone Tessin, Waadt und Zürich derartige Sanktionen. Alle anderen Kantone verzichteten aber darauf.<sup>31</sup>

**Dafür steht die SP ein:**

28. Schwarzarbeit hebt die flankierenden Massnahmen zum Schutz des Arbeitsmarktes aus. Sie muss deshalb wirksam bekämpft werden.
29. Viele Kantone setzen das Schwarzarbeitsgesetz nur ungenügend um. Der Bund muss sicherstellen, dass die Schwarzarbeit in der ganzen Schweiz bekämpft wird.
30. Schwarzarbeit darf nicht auf dem Buckel der Arbeitnehmenden bekämpft werden. Vielmehr muss sich der Kampf gegen Schwarzarbeit in erster Linie gegen jene Arbeitgeber richten, die schwarzarbeiten lassen. Eine entsprechende Richtlinie der EU weist dafür den Weg.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> SECO, Bericht. [Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit](#), 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2010, Bern 2011.

<sup>32</sup> [Richtlinie 2009/52/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Massnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmässigen Aufenthalt beschäftigen, Amtsblatt der EU, L 168, S. 24.

## **24. Den Missbrauch des Sozialsystems verhindern**

Unbestritten ist, dass auch im Bereich der Sozialversicherungen Missbräuche bekämpft werden müssen. Das wird längst getan. Das Freizügigkeitsabkommen schreibt vor, dass den Arbeitnehmenden alle Sozialbeiträge angerechnet werden, sowohl jene, die sie in der Schweiz, als auch jene, die sie im Ausland einbezahlt haben (so genannte «Totalisierungen»). Mit dem Inkrafttreten des Abkommens kam diese neue Klausel bisher erst in 1'207 Fällen zum Tragen. In 128 Fällen bestand das Arbeitsverhältnis in der Schweiz weniger als 4 Wochen. In diesen Fällen besteht ein Verdacht auf Missbrauch, d.h. der Verdacht, dass die Einwanderung allein deshalb erfolgte, um von der Schweizer Arbeitslosenversicherung profitieren zu können. Diese Fälle werden von den Behörden genau geprüft. Das erwartet auch die SP. Ebenso ist klar, dass die Bedingungen, an welche der Bezug der Arbeitslosenentschädigung geknüpft ist, sowohl gegenüber schweizerischen als auch ausländischen Arbeitskräften rechtsgleich durchgesetzt werden müssen.

### **Dafür steht die SP ein:**

31. Im Bereich der Altersvorsorge tragen ausländische Staatsangehörige überdurchschnittlich zur Finanzierung und Sicherung des Sozialwerks bei. Die Schweiz ist auf die Zuwanderung von Erwerbstätigen angewiesen, um die AHV auf heutiger Grundlage finanzieren zu können.
32. Jeder Missbrauch der Schweizer Sozialversicherungen und Sozialhilfe muss bekämpft werden. Wer gestützt auf die Personenfreizügigkeit allein zum Zweck in die Schweiz einreist, Sozialleistungen zu kassieren, gehört weggewiesen.
33. Wer im Aufnahmestaat ein Arbeitsverhältnis mit einer Dauer von mindestens einem Jahr eingegangen ist, erhält eine Aufenthaltserlaubnis von mindestens fünf Jahren. Diese wird automatisch um mindestens fünf Jahre verlängert. Bei der ersten Verlängerung soll die Gültigkeitsdauer vorerst auf ein Jahr beschränkt werden, wenn der Inhaber/die Inhaberin seit mehr als zwölf aufeinander folgenden Monaten unfreiwillig arbeitslos ist.
34. Die europaweite Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit bildet eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Erwerbstätige die Freiheit nutzen können, in ganz Europa Arbeitsverträge abzuschliessen. Sie muss vertieft und konsequent umgesetzt werden.

## **25. Leistungsortsprinzip in ganz Europa durchsetzen**

Die Schweiz muss sich dafür einsetzen, den Grundsatz europaweit durchzusetzen, dass sich der Lohn nach dem Arbeitsort richtet. Die SP und der Schweizerische Gewerkschaftsbund setzen sich deshalb auf europäischer Ebene dafür ein, eine europäische BürgerInnen-Initiative gegen Lohndrückerei zu lancieren. Gleichzeitig unterstützt die SP die Bemühungen der SP-Fraktion im Europäischen Parlament, das europäische Recht entsprechend anzupassen. Die SP Europa wehrt sich auch gegen die aktuelle Sparpolitik der konservativen Mehrheit im Europäischen Rat, die weder im europäischen noch im Schweizer Interesse liegt.

### **Dafür steht die SP ein:**

35. Eine soziale Schweiz gibt es nur in einem sozialen Europa. Der Grundsatz, dass gleichwertige Arbeit am gleichen Ort gleich entlohnt wird, muss im europäischen Recht verankert und europaweit durchgesetzt werden. Nur mit europaweit anerkannten und wirksam durchgesetzten Leitplanken gegen Lohn- und Sozialdumping lässt sich die Personenfreizügigkeit in der Schweiz und in Europa aufrechterhalten.
36. Es braucht europaweit in erster Linie mehr Investitionen in Jobs und in neue erneuerbare Energien statt eine forcierte Sparpolitik zu Lasten der Schwächsten. Zur Finanzierung soll in der Finanzbranche endlich eine europäische Finanztransaktionssteuer eingeführt werden.

## H. Bezahlbarer Wohnraum für alle in einer lebenswerten Raumordnung

### 26. Flankierende Massnahmen am Wohnungsmarkt

Die starke Zuwanderung regt in der Schweiz den Wohnungsbau an, der in den vergangenen Jahren eine wichtige Konjunkturstütze bildete. Die Zuwanderung trägt in manchen Kantonen auch zur erwünschten Verjüngung der Bevölkerung und besseren Auslastung vorhandener Liegenschaften bei. An den Brennpunkten des Wachstums – namentlich in der Grossregion Zürich und am Genfersee – ist die Lage auf dem Wohnungsmarkt jedoch unhaltbar geworden. Es zeigen sich Überhitzungserscheinungen. Bezahlbarer Wohnraum ist kaum noch erhältlich. In den genannten Regionen sind flankierende Schutzmassnahmen für den Wohnungsmarkt unerlässlich.<sup>33</sup>

#### **Dafür steht die SP ein:**

37. In den Brennpunkten des Wachstums muss die Wohnungsnot bekämpft, der gemeinnützige Wohnungsbau gefördert und die ständige Bodenpreissteigerung gestoppt werden. Die öffentliche Hand muss eigenes Land im Baurecht an nicht renditeorientierte, gemeinnützige Wohnbauträger abgeben. Zudem müssen Städte und Gemeinden aktiv nach Gelegenheiten suchen, Bauland oder Industriebrachen zu erwerben. Der Boden soll dann Wohnbaugenossenschaften und gemeinnützigen Stiftungen im Baurecht zur Verfügung gestellt werden. Der Anteil der Wohnbaugenossenschaften am Schweizer Wohnungsmarkt ist bis 2020 im Landesdurchschnitt auf zehn Prozent zu verdoppeln.
38. Statt immer neuen Steuergeschenken für bereits privilegierte Hausbesitzer über das Bausparen und die Wohneigentumsförderung muss der Bund im Interesse der Allgemeinheit mehr Mittel für den gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung stellen. Die Genossenschaften und gemeinnützigen Stiftungen sind die Garanten für die Kostenmiete und einen Kündigungsschutz, der seinen Namen auch verdient.
39. Nicht mehr genutzte Immobilien und Landparzellen des Bundes, von bundeseigenen bzw. bundesnahen Unternehmen sollen gezielt für den gemeinnützigen Wohnungsbau genutzt werden.
40. In Städten und Agglomerationen mit akuter Wohnungsnot und markanten Preissteigerungen braucht es definierte Wohnzonen, in denen ein Mindestprozentsatz der Wohnfläche für preisgünstige Wohnungen reserviert bleibt. Ziel ist, ein genügendes Angebot an erschwinglichen Wohnungen für Familien mit tieferen und mittleren Einkommen sicherzustellen.
41. Zur Finanzierung dieser Massnahme braucht es eine Stärkung der seit 30 Jahren ungenügend vollzogenen Mehrwertabschöpfung bei Ein- und Umzügen durch eine zwingende Bundesregelung. Denn es braucht ein Bodenrecht, das der Bodenspekulation den Riegel schiebt und Bodenrenten, denen keine Leistung gegenübersteht, mit einer Steuer abschöpft.
42. Der Spekulation am Grundstücksmarkt ist durch neue Transparenzvorschriften im Zivilgesetzbuch der Riegel zu schieben. Handänderungen von Grundstücken einschliesslich allfälliger Gegenleistungen des Kantons sollen zwingend veröffentlicht werden.
43. Boden und Immobilien müssen auch durch Anlagevorschriften und die Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz vor Preissteigerungen geschützt werden.

---

<sup>33</sup> Armin Jans (Projektleiter), Silvio Graf, Thomas Leu, [Aktuelle Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt](#). Studie im Auftrag der SP-Fraktion der schweizerischen Bundesversammlung, Winterthur, 23. Juli 2011.

44. Steuererleichterungen zur Ansiedlung neuer Unternehmen und Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sind strikte auf strukturschwache Regionen zu beschränken und zu befristen.
45. Die Pauschalbesteuerung für AusländerInnen ist aufzuheben. Auch bevorzugte Wohnlagen sollen wieder Normalbesteuerten zur Verfügung stehen.
46. Der Kündigungsschutz muss verbessert werden. Kündigungen sollen nur noch zulässig sein, wenn ein gerechtfertigter Grund vorliegt. Damit sind Kündigungen zur Erzielung eines höheren Ertrages oder um unverhältnismässige Sanierungen durchzuführen, unzulässig.
47. MieterInnen, die seit Jahren in einer Wohnung leben, sollen ein Vorkaufsrecht erhalten. Mietzinserhöhungen nach Handänderungen sind zu verbieten. Mittels Formularpflicht muss die Anfechtung der Anfangsmiete erleichtert werden. Das mietgerichtliche Verfahren soll kostenlos sein und der Wohnungstausch zwischen Mietern ohne Mietzinserhöhung ermöglicht werden.

### **27. Zersiedelung der Landschaft stoppen – mehr Zusammenhalt im öffentlichen Raum**

Der rasch wachsende Wohnungsbedarf und die aggressive Ansiedlungspolitik ausländischer Unternehmen machen auch die verheerenden Folgen des fast ausschliesslich über den Markt gesteuerten Umgangs mit dem Boden augenfällig.

#### **Dafür steht die SP ein:**

48. Der haushälterische und schonende Umgang mit Boden, Wasser und Luft erfordert eine aktive Raumplanungspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Grundsatz der strikten Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet muss durchgesetzt und der Zersiedelung und Versiegelung des Bodens Einhalt geboten werden. Die Gesamtfläche der Bauzonen darf in den nächsten 20 Jahren nicht weiter zunehmen.
49. Die Pendlerströme werden nicht reduziert, indem die AusländerInnen zu Sündenböcken erklärt werden. Vielmehr muss die Raumordnungspolitik Arbeit und Wohnen wieder näher zueinander führen und das Pendeln nicht weiterhin durch exzessive Steuerabzüge subventionieren. Gleichzeitig führt kein Weg daran vorbei, den öffentlichen Verkehr massiv auszubauen.
50. Schlechter sozialer Zusammenhalt der Einwohnerschaft, bauliche Unzulänglichkeiten, mangelnde Grünflächen und Freizeitinfrastruktur: In vielen Wohngebieten besteht ein klarer Nachholbedarf. Einen Weg zur Förderung des sozialen Zusammenhaltes in den Wohngebieten weist das Programm «Projets urbains». Es unterstützt kleine und mittlere Städte, Massnahmen integrativ und partizipativ umzusetzen.<sup>34</sup>
51. Das Raumplanungsgesetz muss dem Bund mit einem neuen Ziel- und Förderartikel zur Unterstützung von gezielten Projekten in Wohngebieten ein Instrument geben, um die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Entwicklung von Wohngebieten gemeinsam mit Kantonen und Gemeinden gezielt anzugehen und die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Das Zusammenleben soll auch durch kulturelle Massnahmen gefördert werden: Begegnungszentren, interkulturelles Essen, Spielnachmittage, Sport, Film, Tanz etc.

---

<sup>34</sup> Bundesamt für Raumentwicklung u.a., [Programm Projets urbains](#). Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten. Die Projets urbains waren Teil der Integrationsmassnahmen 2006.

## I. Bildungsoffensive: innere Ressourcen stärken statt Nachbarn ausplündern

### 28. Bildungsoffensive statt Fachkräfte abwerben – das Beispiel Gesundheitssektor

Fachkräftemangel ist keine Schweizer Spezialität. Er zeichnet sich europaweit ab. Die Schweiz kann nicht einfach darauf bauen, dass andere Länder die Ausbildungskosten tragen und uns weiterhin ihre besten Fachleute zur Verfügung stellen. Will die Schweiz ihre Standortqualität nachhaltig sichern, muss sie schon selbst für die Ausbildung von ausreichend IngenieurInnen, TechnikerInnen und anderen Fach- und Berufsleuten aller Art sorgen.

Die Mängel des schweizerischen Ausbildungssystems und der Arbeitsbedingungen lassen sich beispielhaft am Gesundheitsbereich aufzeigen. Die Einwanderung im Gesundheitsbereich macht immerhin rund 5% der gesamten Einwanderung in der Schweiz aus. Das Schweizer Gesundheitsobservatorium bestätigte Ende 2010 die starke Abhängigkeit unserer Gesundheitseinrichtungen von der internationalen Rekrutierung. Der wachsende Bedarf an Gesundheitspersonal in den Spitälern kann seit längerem nur durch den Beizug von ausländischem Personal gedeckt werden. 75% der Zunahme von Spitalärztinnen und -ärzten und 55% der Zunahme von Pflegefachkräften erfolgte zwischen 2002 und 2008 gestützt auf ausländisches Personal.

Gegenläufig entwickelte sich die Ausbildung. In der Medizin ging die Anzahl Neudiplomierungen von 800 im Jahr 1999 auf 600 im Jahr 2006 zurück und blieb dann stabil. In der Krankenpflege sank die Anzahl Diplomierungen auf Tertiärstufe von 2500 im Jahr 2002 auf 2200 im Jahr 2008. Es führt kein Weg daran vorbei, die Anzahl Ausbildungsplätze zu erhöhen, wenn die Abhängigkeit von Rekrutierungen im Ausland vermindert werden soll. Dabei betont der Bericht, dies allein genüge nicht. Ebenso wichtig ist es, dass das ausgebildete Personal im Gesundheitswesen bleibt. Dies erfordert vor allem anderen die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Löhne.<sup>35</sup>

Neben der Schweiz kompensieren auch andere OECD-Ländern mit hohem Einkommen ihren Mangel an qualifiziertem Gesundheitspersonal durch ausländisches Personal. Laut EU-Kommission fehlen im europäischen Gesundheitswesen bis 2020 rund eine Million Arbeitskräfte.<sup>36</sup> Weil viele reiche Länder das Personal aus wirtschaftlich schwächeren Ländern rekrutieren, entsteht ein Dominoeffekt. Das Problem des Personalmangels im Gesundheitswesen konzentriert sich am Ende auf die Entwicklungsländer. Dadurch trägt die Schweiz – eine bedeutende Nutzniesserin dieser Folgemigration – zum Personalmangel in den ärmsten Ländern der Welt bei. Dies, obwohl das eingewanderte Gesundheitspersonal überwiegend aus den Nachbarländern stammt.<sup>37</sup>

Schweizer Entwicklungsorganisationen, Berufsverbände und Gewerkschaften lancierten deshalb ein Manifest, das fordert, dass die Schweiz endlich ihre Verantwortung gegenüber dem globalen Mangel an Gesundheitspersonal wahrnimmt. Dazu muss sie die Ausbildung von Gesundheitsfachleuten verstärken, qualitativ gute Arbeitsbedingungen im Gesundheitsbereich sicherstellen und sich international stärker für die Gesundheit der Ärmsten einsetzen. Weil der Gesundheitspersonalmangel ein weltweites Problem ist, stellt global gesehen die Rekrutierung im Ausland keine Lösung dar. Dies hat auch die Weltgesundheitsversammlung der WHO erkannt: Im Mai 2010 hat sie einen ethischen Kodex zur Rekrutierung von Gesundheitspersonal verabschiedet. Dieser fordert, dass jedes Land genügend eigenes Personal ausbildet und im Beruf hält.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Ausländisches Gesundheitspersonal in der Schweiz. *OBSAN-Bulletin*, Nr. 4 2010.

<sup>36</sup> Europäische Kommission, [Eine Einwanderungspolitik, die allen nützt](#), Mitteilung vom 21.11.2011.

<sup>37</sup> Monika Diebold, Direktorin des Schweizer Gesundheitsobservatoriums, Editorial, *OBSAN-Bulletin*, Nr. 4 2010.

<sup>38</sup> Netzwerk Medicus Mundi Schweiz, [Breite Koalition lanciert Manifest zum Gesundheitspersonalmangel](#). Aus globaler Verantwortung: Gesundheitspersonalmangel in der Schweiz beheben, *Medienmitteilung*, 16. 1. 2012.

**Dafür steht die SP ein:**

52. Die Schweiz bildet im Gesundheitsbereich jedes Jahr rund 5'000 Personen zu wenig aus. Sie muss dem dramatischen Mangel an Gesundheitspersonal endlich auch durch eine Bildungs-offensive begegnen. Die Schweiz soll dem WHO-Kodex zur Rekrutierung von Gesundheitspersonal auch im Inland zum Durchbruch verhelfen und genügend eigenes Personal ausbilden und durch bessere Löhne und Bedingungen im Beruf halten.
53. Das Gesundheitswesen bildet ein Schulbeispiel dafür, wie Arbeitgeber auf ausländische Arbeitskräfte ausweichen, um ihre schlechten Arbeitsbedingungen in der Schweiz aufrechterhalten zu können. Eine GfS-Studie im Auftrag von H+ vom September 2009<sup>39</sup> hat klar gezeigt: Zahlreiche Spitäler haben Mühe, Pflegepersonal zu finden, weil die Arbeitszeiten unattraktiv und die Löhne zu schlecht sind. Auch ist es in Schweizer Spitälern gang und gäbe, dass schwangere Ärztinnen nicht weiterbeschäftigt werden. Die Vakanzen werden dann mit ÄrztInnen aus der EU gefüllt. Wer die Attraktivität des Gesundheitswesen für inländische Arbeitskräfte verbessern will, muss in erster Linie die Löhne und Arbeitsbedingungen verbessern und Hindernisse bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beseitigen. Nur so kann die Verweildauer von heute bloss 10 bis 15 Jahren im Gesundheitsbereich erhöht und das Personal im Beruf gehalten werden.
54. Das ausländische Gesundheitspersonal, das bereits in der Schweiz arbeitet, muss gleiche Rechte und gleiche Chancen erhalten. Migrantinnen und Migranten sollen auch bei uns berufliche Perspektiven entwickeln können – von der Anerkennung ihrer beruflichen Erfahrungen und Kompetenzen bis zum Zugang zu Weiterbildung und fairen Arbeitsbedingungen. Alle Migrantinnen und Migranten, einschliessend jene, die im Homecare-Bereich arbeiten, sollen schon bei der Registrierung über ihre Rechte, Pflichten und die Arbeit im schweizerischen Gesundheitswesen informiert werden.

**29. Fachkräfteinitiative in ihrer Breite konsequent umsetzen**

«Es ist zu riskant, die zunehmende Fachkräftenachfrage weitgehend durch Zuwanderung befriedigen zu wollen. Auch unsere wichtigsten Handelspartner in Europa kämpfen mit dem Problem der alternden Gesellschaft und ergreifen Massnahmen, ihre Fachkräfte im eigenen Land zu behalten.» Dies schreibt Bundesrat Schneider-Ammann im Vorwort zu der im Herbst 2011 lancierten «Fachkräfteinitiative» des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements. Diese zielt darauf, das inländische Arbeitspotenzial zu stärken und fördern. Der Bericht listet zuhanden von Bund, Kantonen und Wirtschaft über 40 Massnahmen auf, mit denen die Fachkräftesituation in der Schweiz über arbeitsmarktliche und bildungspolitische Massnahmen wirkungsvoll verbessert werden kann.<sup>40</sup>

Der Bericht betont, es bilde für viele Unternehmen eine grosse Herausforderung, auf den unterschiedlichen Stufen die nötigen Fachkräfte zu finden. Diese sind durch die gestiegene Mobilität international stark umworben. Die Demografieszenarien des Bundesamts für Statistik machen deutlich, dass die Zahl der Erwerbstätigen ab 2020 rückläufig sein wird. Mit einer der höchsten Erwerbstätigenquoten im europäischen Vergleich, nämlich 79% (2009), muss die Schweiz sehr gezielt vorgehen, um das inländische Arbeitspotenzial noch besser nutzen zu können.

Im Bericht werden die freien Potenziale identifiziert, die für unseren Arbeitsmarkt noch nicht ausgeschöpft sind. Ansatzpunkte sieht man insbesondere bei nichterwerbstätigen und erwerbslosen

<sup>39</sup> Urs Bieri, Matthias Bucher: [Personalmangel in Spitälern, Kliniken und Pflegeinstituten](#). Ein mehrheitlicher Problemdruck verlangt nach Lösung, gfs.bern, Studie im Auftrag von H+, 3. September 2009.

<sup>40</sup> [Fachkräfte für die Schweiz](#). Eine Initiative des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, Bern August 2011.

Jugendlichen, bei nichterwerbstätigen Erwachsenen ohne Berufsbildung, bei Eltern mit Erziehungsaufgaben und WiedereinsteigerInnen sowie bei älteren Arbeitnehmenden. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen sollen potenziell Erwerbstätige vermehrt in den Arbeitsmarkt integriert und der Beschäftigungsgrad von Teilzeiterwerbstätigen erhöht werden. Erreicht werden soll dies unter anderem durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Im Bericht «Fachkräfte für die Schweiz» wird andererseits die kontinuierliche Nach- und Höherqualifizierung der aktiven Erwerbstätigen angestrebt. Diese kann u.a. mittels Anrechnung von Bildungsleistungen, der Entwicklung von Passerellen und Umschulungslehrgängen oder Nachholbildung erreicht werden. Einen wichtigen Beitrag kann das vorgeschlagene Weiterbildungsgesetz leisten. Ergänzend dazu soll auch die Zuwanderung mit dem erklärten Ziel der Deckung von Fachkräftelücken gesichert werden.

**Dafür steht die SP ein:**

55. Ziel ist, die zunehmende Fachkräftenachfrage durch eine Stärkung der eigenen Ressourcen zu befriedigen. Die hierzu im Bericht «Fachkräfte für die Schweiz» vorgeschlagenen Massnahmen müssen jetzt energisch umgesetzt und das vorgeschlagene Weiterbildungsgesetz rasch beschlossen und umgesetzt werden. Bund und Kantone sollen gemeinsam mit den Sozialpartnern eine führende Rolle einnehmen und die Finanzierung sicherstellen.
56. Die Arbeitsmarktintegration der 60 bis 65 Jährigen darf nicht weiter sinken. Gezielte Massnahmen sollen zur Aktivierung der älteren Arbeitnehmenden beitragen.
57. Das duale Bildungsmodell muss gestärkt werden. Anzupacken sind namentlich die ungelösten Probleme zur Finanzierung der höheren Berufsbildung. Zentral ist die Einführung von Stipendien für Personen, die sich in der höheren Berufsbildung an Vorbereitungskursen für eidgenössische Prüfungen oder an Fachhochschulen für ein Diplom vorbereiten. Personen ohne formalen Abschluss, aber mit langjähriger Berufserfahrung, sollen über ein Validierungsverfahren einen qualifizierten Abschluss erwerben können, wie dies das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) vorsieht.
58. Die grenzüberschreitende gegenseitige Anerkennung von Diplomen muss weiter verbessert und Nachholkurse finanziert werden, wenn die heimatische Ausbildung den schweizerischen Anforderungen nicht genügen.
59. Da Schweizer Berufsbildungsabschlüsse im Ausland wenig bekannt sind, stossen BerufsbildungsabsolventInnen bei Arbeitgebern ohne Kenntnisse des Schweizer Berufsbildungssystems mit ihren Bewerbungen oftmals auf Schwierigkeiten. Solche Arbeitgeber können Berufsbildungsabschlüsse zu wenig einschätzen und bevorzugen international bekannte Hochschul- oder Weiterbildungstitel wie einen Bachelor oder Master. Die SP begrüsst und unterstützt die internationale Strategie vom 30. Juni 2010, mit welcher der Bundesrat u.a. die gleichwertige gesellschaftliche Anerkennung von allgemeinbildenden und berufsbezogenen Bildungswegen fördern will. Dazu sollen ein nationaler Qualifikationsrahmen (NQR-CH) und Diplomzusätze für Berufsbildungsabschlüsse beitragen.<sup>41</sup>
60. Zur Prävention von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit braucht es eine Bildungs-offensive; Zuweisung zur Berufsberatung, Case Management und Coaching durch Betreuungspersonen; spezielle Massnahmen für eine nachholende Bildung für ausländische Frauen

---

<sup>41</sup> Die entsprechende Verordnung ging Anfang 2012 in die Anhörung. Siehe EVD, [Anhörung zum nationalen Qualifikationsrahmen für Berufsbildungsabschlüsse](#), 16.02.2012.

(Sprachbildung, Zivilrechte); und die Verpflichtungen für ArbeitgeberInnen, MigrantInnen beruflich weiterzubilden, z.B. durch die Freistellung für Kurse und Sprachlehrgänge.

61. Wer den Einstieg ins Erwerbsleben über einen Zeitraum von mehreren Jahren nicht geschafft hat, wird ihn ohne eine Sonderanstrengung nicht mehr schaffen. Es braucht eine spezielle Offensive mit massgeschneiderten Berufsbildungsprogrammen, damit diese jungen Frauen und Männer doch noch ins Erwerbsleben integriert werden können. Diskriminierungen im Stellenmarkt sind konsequent zu bekämpfen.
62. Die Instrumente der Arbeitslosenversicherung zur Finanzierung von Massnahmen der aktiven Arbeitslosenpolitik müssen deutlich ausgebaut werden: Umschulung, Aus- und Weiterbildung sind zentral, um die Menschen wieder in den Arbeitsmarkt integrieren zu können.
63. Dasselbe gilt für die Sozialhilfe. Der Kanton Waadt hat es vorgemacht: Stipendien sind eine weit klügere Massnahme als die Auszahlung von Sozialhilfe. Namentlich bei Jugendlichen soll in erster Linie mit Stipendien in die Bildung investiert werden, statt einfach ohne Gegenforderung Sozialhilfegelder zu verteilen. Der Grundsatz, kein Abschluss der Volksschule ohne Anschluss in eine weiterführende Ausbildung, muss für alle Jugendlichen gelten, unabhängig von ihrer Nationalität.

### **30. Frauenerwerbsarbeit erleichtern und fördern statt im Ausland rekrutieren**

Wer das Arbeitskräftepotenzial in der Schweiz besser nutzen will, statt blind im Ausland zu rekrutieren, muss endlich die Gleichstellung der Frauen am Schweizer Arbeitsmarkt durchsetzen. Vor allem die Arbeitsmarktpartizipation von an der Erziehung von Kindern Beteiligten (mehrheitlich 25–54-jährige Frauen) bietet angesichts der hohen Rate an Teilzeitbeschäftigten ein grosses Potenzial. Ein besonders hoher Anteil von 52% der Teilzeit arbeitenden und 54% der nicht erwerbstätigen Personen im Alter von 25–54 Jahren sind Frauen mit Betreuungsaufgaben für Kinder unter 15 Jahren (Zahlen per 2009). Sie könnten und möchten mehr arbeiten, wenn endlich die bestehenden Hindernisse bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beseitigt würden.

#### **Dafür steht die SP ein:**

64. Jede moderne Gesellschaft hat die Wahl: Frauen an den Herd kombiniert mit massenhafter Einwanderung von Arbeitskräften – oder konsequente Gleichstellung der Frauen am Arbeitsmarkt kombiniert mit einer massvollen Einwanderung. Die sozialdemokratische Antwort auf diese Weichenstellung war und ist seit jeher klar: Die Schweiz soll vor allem anderen ihre inneren Ressourcen stärken und am Arbeitsmarkt eine Gleichstellungsoffensive starten.
65. Die Hindernisse bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf müssen endlich beseitigt werden. Steuerliche Fehlanreize, welche Frauen vom Arbeitsmarkt fernhalten, müssen abgebaut und die Anzahl Teilzeitbeschäftigten mit kleinen Pensen durch einen markanten Ausbau von bezahlbaren familienexternen Betreuungsangeboten für Kinder deutlich gesenkt werden.
66. Auch die Arbeitsmarktbeteiligung älterer Menschen kann bei den Frauen verbessert werden. Die höhere Arbeitsmarktintegration der Frauen in den nordischen Staaten geht nicht zuletzt auf die stärkere Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen über 55 Jahren zurück.
67. Statt Arbeitskräfte blind im Ausland zu rekrutieren, ist der Frauenanteil bei tertiären Bildungsinstitutionen namentlich in naturwissenschaftlichen und technischen Fächern deutlich zu erhöhen – durch eine Verbesserung des Übergangs von der Sekundarstufe II in die Tertiärstufe, die Sensibilisierung des in der Lehre eingebundenen Hochschulpersonals für eine stufen- und geschlechtergerechte Vermittlung des Wissens in den MINT-Fächern (Mathematik,

Informatik, Naturwissenschaft und Technik) und eine generelle Erhöhung der Chancengleichheit.

### **31. Qualitätsstrategie in Landwirtschaft und Tourismus statt Billigstarbeitskräfte holen**

Wer in der Landwirtschaft die Einwanderung dämpfen will, der muss die Lohn- und Arbeitsbedingungen verbessern. Viele Kantone haben zwar für landwirtschaftliche Arbeitnehmende einen Normalarbeitsvertrag erlassen. Deren Mindestnormen sind aber viel zu niedrig angesetzt. Der NAV des Kantons Zürich schreibt eine 55-Stundenwoche vor, jener des Kantons Bern 57 Stunden – dies bei einem Monatslohn von 2790 Franken für Hilfsarbeitende und 3655 Franken für Fachkräfte mit Meisterprüfung – abzüglich Unterkunft und Verpflegung! Dass die Bauern für solch miese Löhne und Arbeitsbedingungen kaum Schweizer Arbeitskräfte finden, ist nicht verwunderlich. Statt über die Zuwanderung zu schimpfen, wären die SVP-Bauern besser beraten, endlich anständige Löhne und menschenwürdige Anstellungsbedingungen zu gewähren. Die Politik muss dafür sorgen, dass die Mindestansätze in den NAV deutlich nach oben angepasst und der dadurch ausgelöste Strukturwandel in der Landwirtschaft sozial verträglich abgefedert wird.

Die Arbeitsproduktivität im Gastgewerbe beträgt nur rund 40 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnittswerts. Die Löhne sind entsprechend tief, die Arbeitsbedingungen schlecht. Wie der Bericht über eine Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz von 2010 zeigt, führt die geringe Arbeitsproduktivität dazu, dass der touristische Arbeitsmarkt für viele heimische Arbeitskräfte zu wenig attraktiv ist. «In einer Wirtschaft mit steten Produktivitätszuwächsen bekundet der Tourismus deshalb Mühe, genügend qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen. Die Rekrutierung von Personal wird zusätzlich erschwert durch die unregelmässigen Arbeitszeiten, die Saisonalität und die beschränkten Aufstiegschancen.»<sup>42</sup> Ergebnis dieser ungenügenden Produktivität im Schweizer Gastgewerbe ist eine besonders hohe Rekrutierungsquote im Ausland.

#### **Dafür steht die SP ein:**

68. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen in Landwirtschaft und Tourismus müssen wesentlich verbessert werden, damit die Arbeitsplätze auch für den heimischen Arbeitsmarkt wieder attraktiv werden.
69. Der Schweizer Tourismus braucht eine Qualitätsstrategie, die den Wissensaufbau und die Wissensdiffusion unter den lokalen Arbeitskräften fördert und die Nachhaltigkeit der Branche stärkt. Die 2003 gestartete Qualifizierungsoffensive muss fortgesetzt werden, damit die vorhandenen Arbeitskräfte besser in den Tourismusregionen gehalten werden können. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist das Erfahrungswissen, welches in Betrieben und Destinationen erworben wird. Die Verbesserung des Wissensaufbaus im Schweizer Tourismus steigert die Arbeitsproduktivität, die zu den wichtigsten Zielen der Tourismuspolitik zählt und hilft gleichzeitig mit, die Abhängigkeit vom ausländischen Arbeitsmarkt zu vermindern.

---

<sup>42</sup> Schweizerischer Bundesrat. [Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz](#): Bericht vom 18. Juni 2010 in Erfüllung des Postulates 08.3969.

## K. Integration fördern und fordern

### 32. Integrationsoffensive jetzt: Chancengleichheit und Teilhabe für alle

In einer Einwanderungsgesellschaft wie der Schweiz führt kein Weg an einer aktiven Integrationspolitik vorbei. Einwanderung kann gesellschaftliche Reibungen zwischen Einheimischen und Eingewanderten erzeugen. Ziel von Integrationspolitik ist die Reduktion dieser Reibungen. Sie erleichtert das Zusammenleben der Eingewanderten mit den Einheimischen; sie fördert die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben. Die Chancengleichheit ist das Ziel jeder Integrationspolitik: eine Gleichheit der Chancen für alle Menschen in unserer Gesellschaft – für MigrantInnen ebenso wie für SchweizerInnen.

Die SP hat bereits 2007 ein umfangreiches Integrationspapier<sup>43</sup> verabschiedet, das in seiner Analyse auch heute noch Gültigkeit hat. In den letzten Jahren ist unter dem Druck der wachsenden Probleme auch die behördliche Integrationspolitik aus ihrem Dornröschenschlaf erwacht. Mitgeholfen haben dabei wichtige politische Vorstösse der SP,<sup>44</sup> aber auch aus der bürgerlichen Mitte,<sup>45</sup> die sich zurzeit in der Umsetzungsphase befinden. In diesem Prozess hat sich bei den massgeblich beteiligten Akteuren ein umfassendes Integrationsverständnis herausgebildet. Integration wird nicht länger als alleinige Bringschuld und Anpassungsleistung der MigrantInnen verstanden, sondern als gesamtgesellschaftlicher Prozess, für dessen Gelingen alle Beteiligten die Verantwortung übernehmen müssen. Dieses umfassende Integrationsverständnis ist Grundlage der Zustimmung der SP zum Konzept des «Förderns und Forderns» und der Unterstützung einer weiteren Vertiefung der Integrationspolitik.

Bund, Kantone, Städte und Gemeinden haben im Rahmen der tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) in einem umfangreichen Prozess wichtige Grundlagen und daraus abgeleitet Empfehlungen für die schweizerische Integrationspolitik erarbeitet.<sup>46</sup> Eckwerte sind die vier Grundprinzipien «Chancengleichheit verwirklichen», «Vielfalt berücksichtigen», «Potenziale nutzen» und «Eigenverantwortung einfordern».

Der Bund hat gestützt auf seinen Bericht zur Weiterführung der schweizerischen Integrationspolitik<sup>47</sup> in der Zwischenzeit eine Gesetzesvorlage zur Erweiterung des Ausländergesetzes in ein Ausländer- und Integrationsgesetz ausgearbeitet, in der ein Grossteil der in den politischen Vorstössen der SP gestellten Forderungen und der Empfehlungen der TAK umgesetzt werden. Der Begriff der Integration wird konkretisiert und in vier justiziable Kriterien gekleidet:

- a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b. die Respektierung der grundlegenden Prinzipien der Bundesverfassung;
- c. die Fähigkeit, sich in einer Landessprache zu verständigen;
- d. der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung.

Wer diese Kriterien erfüllt, die in einer Verordnung noch verfeinert werden, gilt als gut integriert und kann daraus – je nach Bewilligungsart und Fragestellung – die entsprechenden Ansprüche ableiten.

---

<sup>43</sup> [Integrationspapier SP 2007](#).

<sup>44</sup> [06.3765 Aktionsplan Integration](#).

<sup>45</sup> [06.3445 Motion Schiesser](#).

<sup>46</sup> [Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 09](#).

<sup>47</sup> [Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom 5. März 2010](#).

Sprachkenntnisse als Schlüssel für eine gelingende Integration werden stark gefördert, aber auch gefordert. Wo keine staatsvertraglichen Regelungen dies ausschliessen,<sup>48</sup> wird beim Familiennachzug verlangt, dass Familienangehörige, die noch nicht über genügend Kenntnisse einer Landessprache verfügen, sich zu einem entsprechenden Kursangebot in der Schweiz anmelden.

Die SP Schweiz hat die Vorlage in der Vernehmlassung<sup>49</sup> weitgehend unterstützt, auch wenn sie ihr noch nicht genügt. Enttäuschend ist insbesondere, dass der Bundesrat weiterhin nichts von einem griffigen Diskriminierungsschutz wissen will. Der jüngste OECD-Bericht hält hierzu unmissverständlich fest: «Der juristische und institutionelle Rahmen für den Kampf gegen die Diskriminierung liegt im Vergleich mit den anderen OECD-Ländern weit zurück.» Ohne eine solche Verstärkung des Diskriminierungsschutzes ist das ganze Projekt in Schiefelage, weil die Schweiz als Einwanderungsland einen wesentlichen Teil des «Förderns» nicht leistet und entsprechend weniger zum «Fordern» legitimiert ist.

Ebenfalls enttäuschend ist, dass die Arbeitgeber nicht stärker in die Pflicht genommen werden sollen. Das Ausmass der Migration in die Schweiz richtet sich nach der Nachfrage nach Arbeitskräften durch die Wirtschaft. Auch wenn Migration für die ganze Gesellschaft hauptsächlich positive Auswirkungen hat, so sind es doch die Arbeitgeber, die am meisten von ihr profitieren. Sie könnten ohne Migration wichtige Stellen nicht besetzen und müssten in ihren Unternehmen entsprechend mit Einbussen rechnen. Von daher ist es nur folgerichtig, dass sich die Arbeitgeber auch massgeblich an der Vermeidung von Risiken beteiligen, die mit Migration immer auch verbunden sind – nichtstattfindende Integration ist eines der grössten. Es ist nicht einzusehen, warum Arbeitgeber nicht auch einen substantiellen Beitrag leisten sollten, z.B. in Form von zur Verfügung gestellter Arbeitszeit zum Besuch von Integrationsförderungsangeboten.

Unter der Bedingung, dass der fördernde Aspekt klar im Vordergrund steht, unterstützt die SP auch das Instrument der Integrationsvereinbarung, das bereits 2008 eingeführt wurde und jetzt systematischer eingesetzt werden soll. Es müssen realitätsnahe und auf die Voraussetzungen der Betroffenen zugeschnittene Angebote zur Verfügung stehen. Erst unter dieser Voraussetzung ist es legitim, deren Inanspruchnahme auch zu fordern und hierzu nötigenfalls auch etwas Druck aufzusetzen. Dies hilft insbesondere auch Ausländerinnen aus patriarchalen Verhältnissen, deren Teilnahme an solchen Angeboten sonst in Frage gestellt ist.

Auch sind die finanziellen Ressourcen, die der Bund für die Integration einsetzen will, nach wie vor ungenügend. Die beantragten zusätzlichen 20 Mio. Franken sind höchstens die Hälfte dessen, was die TAK in ihrem Bericht von Bundesseite fordert.<sup>50</sup> Gerade auch in finanzieller Hinsicht ist es bedauerlich und unverständlich, dass die Arbeitgeber bei der Integration nicht mehr in die Pflicht genommen werden sollen.

Trotzdem gehen die Vorschläge insgesamt in die richtige Richtung und bedeuten einen grossen Schritt vorwärts. Besonders hervorzuheben ist das geplante flächendeckende Erstgespräch im Sinne einer Willkommenskultur – wenn dies konsequent umgesetzt wird, trägt es viel dazu dabei, dass die Chancen der ersten Aufenthaltsmonate besser als heute genutzt werden können. Richtig ist auch der Regelstrukturansatz – Integration findet im gelebten Alltag statt und soll auch primär dort gefördert werden.

---

<sup>48</sup> Im Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens dürfen keine im Vertragswerk nicht verankerten Forderungen gestellt werden.

<sup>49</sup> [Vernehmlassungsantwort der SP Schweiz.](#)

<sup>50</sup> Die TAK fordert von Bund, Kantonen und Gemeinden jährlich 130 Mio. Franken zusätzlich zu den heutigen Mitteln.

**Dafür steht die SP ein:**

70. Eingewanderte ohne oder mit niedrigen Qualifikationen tragen die Lasten und Risiken jeder sozialen Unterschicht: Kleine Einkommen, Nähe zur Armutsgrenze und zur Sozialhilfe, überdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko, Bildungsferne, tiefes Qualifikationsniveau, beengte Wohnverhältnisse. Aktive Integrationspolitik setzt an diesen Realitäten an.
71. Je früher Integration beginnt, desto erfolgsversprechender ist sie. Deshalb braucht es die «Integration der ersten Stunde» und eine «Willkommenskultur». ImmigrantInnen müssen früh begrüsst und über die Rechte und Pflichten sowie Regeln des hiesigen Zusammenlebens informiert werden. Die SP begrüsst die im neuen Ausländer- und Integrationsgesetz vorgesehenen flächendeckenden Begrüssungsgespräche.
72. Der Schlüsselbereich für die Integration der Kinder ist die Schule. Der Familiennachzug sollte deshalb im Falle einer dauerhaften Immigration so früh wie möglich erfolgen. Die Schulen müssen für alle Kinder stufengerecht mit Zusatzmassnahmen die vorhandenen Bildungsdefizite beseitigen. Die Kinder sollen zudem grundsätzlich gemeinsam in Regelklassen unterrichtet werden. Eine wichtige Rolle kommt dem Vorschulbereich zu sowie den familienergänzenden Betreuungsangeboten, die es weiter auszubauen gilt.
73. Die SP unterstützt das Konzept des «Förderns und Forderns» – allerdings nur, wenn sich die beiden Elemente in einem Gleichgewicht befinden. Integration ist keine Bringschuld von Migrantinnen und Migranten, sondern steht in der Verantwortung aller Beteiligten.
74. Die Schweiz leistet ihren Teil des «Förderns» noch ungenügend: Der Bundesrat wird aufgefordert, endlich Vorschläge für einen griffigen Diskriminierungsschutz vorzulegen, der auch auf der privatrechtlichen Ebene greift. (Siehe dazu auch das nachstehende Kapitel.)
75. In die Pflicht zu nehmen sind auch die Arbeitgeber: Sie müssen einen substanziellen Beitrag zum Gelingen der Integration leisten, beispielsweise indem sie Arbeitszeit zur Verfügung stellen zum Besuch von Sprachkursen und anderen Integrationsangeboten.
76. Die vorgesehene Erhöhung der finanziellen Mittel des Bundes zur Integrationsförderung ist mindestens auf 40 Mio. Franken zu verdoppeln.
77. Der Beitrag der Behörden und der bereits ansässigen Bevölkerung zur gelingenden Integration von Neuzuziehenden muss noch deutlich gesteigert werden. Verständnis und Toleranz müssen verbessert werden durch Information, Sensibilisierung der Arbeitgeber, Begegnungsmöglichkeiten etc.
78. Integration soll nicht an behördlicher Willkür scheitern. AusländerInnen, die seit 10 Jahren in der Schweiz leben, die materiellen Voraussetzungen erfüllen und gut integriert sind, soll ein Rechtsanspruch auf die Niederlassungsbewilligung eingeräumt werden.
79. Die SP unterstützt Integrationsvereinbarungen, wenn der fördernde Aspekt klar im Vordergrund steht. Dazu müssen die MigrantInnen bei der Umsetzung begleitet werden und geeignete Angebote zur Verfügung stehen.
80. Die Forderung nach Kenntnissen einer Landessprache soll auch bei hochqualifizierten englischsprachigen MigrantInnen (*Expats*) durchgesetzt werden. Englischsprachige Parallelgesellschaften sind genauso unerwünscht wie andere.

### **33. Diskriminierungsverbot und Kampf gegen Rassismus und Extremismus**

Die Schweiz weist in der Antidiskriminierungspolitik einen grossen Nachholbedarf auf. Für die EU war stets klar, dass die Einführung der Personenfreizügigkeit nicht allein eine Frage der Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik ist. Vielmehr sind dabei auch handfeste Vorurteile, die sich in Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auswachsen können, zu überwinden. Für die EU war es selbstverständlich, parallel zur Einführung der Personenfreizügigkeit den Kampf gegen Diskriminierungen aller Art aufzunehmen. Diese Anstrengungen mündeten in der Richtlinie zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf<sup>51</sup> und der Verabschiedung eines Aktionsprogramms zur Bekämpfung von Diskriminierungen für den Zeitraum 2001–2006. 2007 schloss sich das «Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle – Beitrag zu einer gerechten Gesellschaft» an. Ziel ist die positive und aktive Förderung der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit für alle sowie die weitere Stärkung eines wirksamen rechtlichen Schutzes vor Diskriminierungen.

Davon ist die Schweiz weit entfernt. Die parlamentarische Initiative [07.422](#) von Paul Rechsteiner, die ein allgemeines Gleichbehandlungsgesetz forderte, wurde von den Bürgerlichen ersatzlos abgeschmettert. Sie wollen keine rechtlichen Instrumente, um Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, wegen der Hautfarbe oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Identität zu verhindern oder beseitigen.

Die unsägliche Annahme der Minarett-Initiative muss auch in diesem Zusammenhang gesehen werden. Es fehlt in der Schweiz das (in Europa aufgrund der NS-Erfahrungen verbreitete) Bewusstsein, dass Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung immer wieder aufs Neue erkämpft werden müssen und es vom Staat unterstützte Kampagnen und Sensibilisierungsprogramme braucht, um Fremdenhass, Ausgrenzung und Sündenbockdenken wirksam zu bekämpfen.

#### **Dafür steht die SP ein:**

81. Eine aktive Förderung der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit gehört zu den unverzichtbaren flankierenden Massnahmen einer erfolgreichen Migrationspolitik. Die Schweiz braucht endlich ein allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, das jede Form der Diskriminierung verbietet und die Grundlage für Sensibilisierungs- und Förderprogramme bildet.
82. Eine Aufweichung oder gar Aufhebung der Antirassismus-Strafnorm kommt nicht in Frage. Vielmehr braucht es zusätzliche finanzielle Mittel und ein Aktionsprogramm zur Rassismusbekämpfung und Beseitigung von Diskriminierungen, namentlich bei der Vergabe von Lehr- und Arbeitsstellen sowie Wohnungen.

### **34. Ausweitung der Bürgerrechte und politische Teilhabe**

Die Migration und wachsende internationale Mobilität erfordern auch eine Transnationalisierung der Demokratie. Die vom Liberalismus im 19. Jahrhundert erkämpfte Demokratie war territorial gebunden: an die Gemeinde, den Kanton, den Nationalstaat. Voraussetzung aller demokratischen Beteiligungsrechte bildete das unteilbare Bürgerrecht.

Im globalisierten 21. Jahrhundert gilt es neue Formen der transnationalen Demokratie und politischen Teilhabe zu entwickeln. Für ihre eigenen Bürger und Bürgerinnen hat die Schweiz wichtige Schritte getan: 1972 führte sie die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft ein. Diese wird

---

<sup>51</sup> Richtlinie des Rates vom 27. November 2000 zur [Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf](#), Amtsblatt L 303, 2.12.2000.

rege benutzt. Von 704'000 AuslandschweizerInnen haben 510'000 eine weitere Staatsbürgerschaft (73%). Die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft bildete auch einen ersten wichtigen Schritt, um den Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft zu erleichtern: Dies fällt leichter, wenn die Möglichkeit erhalten bleibt, ins Herkunftsland zurückzukehren. Von 1970 bis 2010 bürgerte die Schweiz über 862'000 Personen ein; rund die Hälfte dürfte ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft beibehalten haben – wie viele genau, ist nicht bekannt. In den letzten Jahren hat die Anzahl der Einbürgerungen sehr stark zugenommen. Allein in den vier Jahren zwischen 2007 und 2010 bürgerte die Schweiz 172'097 Personen ein; das waren im Jahresdurchschnitt über 43'000 Personen. In den 1970er und 1980er Jahren waren es jährlich bloss rund 10'000 Einbürgerungen und in den 1990er Jahren durchschnittlich rund 20'000.

Ende 2011 umfasste die ausländische Wohnbevölkerung in der Schweiz 1,84 Mio. Personen, zusammen, weitere 0,9 Mio. hatten sich seit 1970 einbürgern lassen. Diese zwei Gruppen zusammen machen 35% der Schweizer Wohnbevölkerung aus. Rund ein Drittel der Schweizer Bevölkerung hat also einen Migrationshintergrund. Zudem nehmen 143'000 im Ausland wohnhafte Personen ihr Stimm- und Wahlrecht auch in der Schweiz wahr. Das sind gleich viele wie in einem mittelgrossen Kanton; 13 Kantone haben weniger Stimmberechtigte als die «fünfte Schweiz».

Trotz Verbesserungen bildet das Schweizerische Bürgerrechtsgesetz auch heute noch eines der strengsten Regelwerke im europäischen Umfeld. Besonders auffällig und stossend ist es, dass sich zwischen den Kantonen und z.T. selbst zwischen den Gemeinden im gleichen Kanton die Verfahren und Anforderungen an Einbürgerungswillige nach wie vor sehr stark unterscheiden.<sup>52</sup> Wenn dann noch lange kantonale Wohnsitzfristen und auch materiell speziell strenge Anforderungen hinzukommen, werden die Hürden manchmal unüberwindlich. Das gilt besonders in Zeiten gesteigerter beruflicher Mobilität, wo zusätzliche kantonale und kommunale Wartefristen Einbürgerungen von bestintegrierten und beruflich hoch qualifizierten AusländerInnen gelegentlich unmöglichen. Das Nein von Volk und Ständen zur Volksinitiative für «demokratische» Einbürgerungen hat gezeigt, dass das Schweizer Volk die lange herrschende Willkür bei Einbürgerungsentscheidungen nicht fortführen und auch keine zusätzlichen Hürden aufbauen will.

#### **Dafür steht die SP ein:**

83. Die grosse Herausforderung im globalisierten 21. Jahrhundert ist es, neue Formen der transnationalen Demokratie und politischen Teilhabe zu entwickeln. Es gibt keine erfolgreiche Integration ohne demokratische Mitwirkungsrechte und politische Teilhabe. Wichtigstes Instrument hierzu bildet die rasche Einbürgerung von Niedergelassenen unter allfälligem Beibehalt der bisherigen Staatsbürgerschaft.
84. Das Bürgerrechtsgesetz muss revidiert werden. Dabei sollen die Wohnsitzfristen auf acht Jahre reduziert und die materiellen Anforderungen verbindlich konkretisiert werden. Die Möglichkeiten der Kantone und Gemeinden für zusätzliche Anforderungen müssen auf ein Minimum reduziert werden.
85. Bei der Berechnung der Fristen soll weiterhin jeder legale Aufenthalt in der Schweiz mitgezählt werden. Wer als Asylsuchender über Jahre in der Warteschleife steckte, soll nicht zusätzlich bestraft werden, wenn er ansonsten die strengen Anforderungen erfüllt.

---

<sup>52</sup> Gestaltungsspielräume im Föderalismus: [Die Migrationspolitik in den Kantonen](#). Eidgenössische Kommission für Migration EKM 2011, S. 51.

86. Die heutigen Möglichkeiten zur Einbürgerung von Personen mit vorläufiger Aufenthaltsgenehmigung müssen gewahrt bleiben. Die SP lehnt es deshalb ab, dass der C-Ausweis Voraussetzung wird, um überhaupt ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können.
87. Grosser Handlungsbedarf herrscht auch bei der sogenannten dritten Generation. Das sind AusländerInnen, deren Eltern bereits in der Schweiz geboren wurden und hier aufwuchsen. Obwohl sich diese in der Regel als «SchweizerInnen» verstehen und ihr «Heimatland» nur von Ferientaufhalten her kennen, müssen sie heute noch das hürdenreiche ordentliche Einbürgerungsverfahren durchlaufen, um einen Schweizer Pass zu bekommen. Die im Parlament hängige Initiative<sup>53</sup> zur erleichterten Einbürgerung der dritten Generation muss nun zügig umgesetzt werden.
88. Stellen sich einer raschen Einbürgerung Hürden entgegen, ist niedergelassenen AusländerInnen in kommunalen und kantonalen Angelegenheiten das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht zu gewähren.
89. Auch die politische und organisatorische Arbeit der SP muss dieser gesellschaftlichen Entwicklung hin zu politischen und kulturellen Mehrfachidentitäten im globalisierten 21. Jahrhundert Rechnung tragen. Alle Sektionen, Kantonalparteien und die Organe der SP Schweiz sind deshalb aufgerufen,
- die Mehrfachmitgliedschaft in der SP Schweiz und in Mitgliedsparteien der SP Europa und der Sozialistischen Internationale gezielt zu fördern, etwa durch den gegenseitig Austausch von Adressen und die Durchführung gemeinsamer Kampagnen zur Mitgliederwerbung;
  - AusländerInnen die SP-Mitgliedschaft zu ermöglichen und ihnen attraktive Möglichkeiten für aktives politisches Handeln anzubieten und auf allen Ebenen die Zusammenarbeit mit Kulturvereinen von MigrantInnen und mit Schwesterparteien zu fördern, die in der Schweiz mit eigenen Sektionen aktiv sind;
  - in der Partei die politische Integration von Personen mit Migrationshintergrund zu fördern und ihnen in politischen Leitungsgremien, auf Wahllisten und bei öffentlichen Auftritten attraktive Positionen zur Verfügung zu stellen und bei Abstimmungen und Wahlen in möglichst zahlreichen Sprachen konkrete Hilfestellungen anzubieten;
  - das sich durch die Integration verschiedener Diasporas in die Partei bietende Potenzial für eine Verstärkung einer Politik der sozialdemokratischen internationalen Solidarität zu nutzen;
  - die politische Zusammenarbeit auch mit jenen zu verstärken, die sich vorübergehend oder dauerhaft im Ausland aufhalten und ihnen bei Wahlen attraktive Listen anzubieten. AuslandschweizerInnen sollen ihre politischen Rechte erleichtert wahrnehmen können, namentlich durch die flächendeckende Einführung des E-Voting bis spätestens 2015 und das Recht, an Ständeratswahlen teilzunehmen und in den eidgenössischen Räten direkt repräsentiert zu sein.

### **35. Für einen differenzierten Familiennachzug**

Die Überwindung des Saisonierstatuts war von der klaren Einsicht geprägt, dass Integration nur gelingen kann, wenn man sich ganz auf eine Gesellschaft einlassen kann und nicht über Jahre in der Zerrissenheit zwischen Familie im Ausland und Arbeit in der Schweiz leben muss. Fehlende Integration kann ein grosses gesellschaftliches Störpotential entfalten, weshalb migrationspoliti-

---

<sup>53</sup> [Parlamentarische Initiative von Ada Marra 08.432 Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen.](#)

sche Ansätze, welche den Familiennachzug nur zwecks Begrenzung der Anzahl Ausländerinnen und Ausländer und nicht aus anderen – sachlichen – Gründen beschränken wollen, für die SP keine Diskussionsgrundlage darstellen.

Der Fokus der Integrationsbemühungen richtet sich beim Familiennachzug hauptsächlich auf die nachgezogenen Familienmitglieder. Arbeit ist der Integrationsfaktor Nummer 1 – und gerade der fehlt bei nachgezogenen Familienmitgliedern vor allem zu Beginn häufig. Es braucht eine bewusste Integrationsstrategie, welche dem Familiennachzug Rechnung trägt. Dazu gehört vor allem eine umfassende Erstinformation- und -beratung, rasche Zuweisung zu Sprachkursen und qualifizierenden Massnahmen und ähnliches.

Eine Einschränkung oder ein Ausschluss des Familiennachzugs macht dort Sinn, wo ganz bewusst auf eine Integration im Sinne eines Einlebens in die hiesige Gesellschaft verzichtet werden soll. Das gilt z.B. für Asylsuchende, deren Gesuch abgewiesen oder noch nicht entschieden wurde (sofern davon ausgegangen werden darf, dass es innert vernünftiger Frist entschieden wird), aber auch für die Modelle der zirkulären Migration, die ja gerade darauf ausgerichtet sind, dass die Personen nach einer Ausbildungszeit wieder in ihr Heimatland zurückkehren. Modelle der zirkulären Migration müssen bei ihrer Einführung allerdings bezüglich der Auswirkungen des fehlenden Familiennachzugs eng wissenschaftlich begleitet werden, damit allfällige Korrekturmassnahmen nicht so lange dauern wie die Abschaffung des Saisonierstatuts.

Eine Einschränkung des Familiennachzugs kann auch dort sinnvoll sein, wo mit dem Familiennachzug mehr Integrationsprobleme geschaffen als gelöst werden. Begründbar ist etwa die heutige Regelung,<sup>54</sup> dass Jugendliche ab 12 Jahren innerhalb eines Jahres nachgezogen werden müssen, weil die Integration pubertierender Jugendlicher erfahrungsgemäss schwierig ist.

Wie schon in anderen wichtigen migrationsrechtlichen Bereichen (Einbürgerung, Erteilung C-Bewilligung, Erteilung Arbeitsbewilligungen für Asylsuchende, Umgang mit Sans-Papiers) stellt der sehr unterschiedliche föderalistische Vollzug auch beim Familiennachzug ein Problem dar. So lässt rund die Hälfte der Kantone den Kindernachzug bis 18 Jahre grundsätzlich (d.h. unter strenger Prüfung anderer Kriterien) zu, ein Kanton setzt die Grenze bei 16 Jahren, zwei bei 14 Jahren und sieben Kantone bewilligen den Kindernachzug in der Regel nur bis 12 Jahre.<sup>55</sup> Solche Unterschiede sind in einem Bundesstaat wie der Schweiz im 21. Jahrhundert nicht mehr hinnehmbar und machen den Familiennachzug der betroffenen AusländerInnen zur Lotterie. Zur Durchsetzung einheitlicher Standards muss der Ermessenspielraum der kantonalen Migrationsbehörden gestutzt und den Betroffenen auch ausserhalb des Geltungsbereichs des Freizügigkeitsabkommens ein klarer Rechtsanspruch mit der Möglichkeit der Überprüfung vor einem eidgenössischen Gericht gewährt werden.

Das Fehlen einer zivilstandsunabhängigen Aufenthaltsbewilligung stellt nach wie vor ein grosses Problem dar. Dadurch werden bei nachgezogenen Ehepartner Abhängigkeiten erzeugt, die es ihnen erschweren bis verunmöglichen, sich gegen Unterdrückung und Gewalt in Partnerschaft zu wehren.

#### **Dafür steht die SP ein:**

90. Eine Beschränkung des Familiennachzugs von Migrantinnen und Migranten, die voraussichtlich für mehrere Jahre oder für immer in der Schweiz bleiben, nur aus Gründen der Einwan-

---

<sup>54</sup> Ausländergesetz, [Art. 47 Abs. 1](#).

<sup>55</sup> Gestaltungsspielräume im Föderalismus: [Die Migrationspolitik in den Kantonen](#). Eidgenössische Kommission für Migration EKM 2011, S. 80.

derungsbeschränkung kommt für die SP nicht in Frage. Familiennachzugseinschränkungen bei neuen Migrationsmodellen wie der zirkulären Migration müssen in ihren Auswirkungen genau beobachtet werden.

91. Jugendliche in fortgeschrittener Pubertät aus fremden Kulturkreisen, deren Integration erfahrungsgemäss mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, sollen rasch nachgezogen werden müssen. Im Einzelfall müssen berechtigte Ausnahmen möglich sein.
92. Der in Willkür ausartende Ermessensspielraum der kantonalen Behörden beim Familiennachzug von AusländerInnen, die nicht dem Freizügigkeitsabkommen unterstehen, muss deutlich eingeschränkt werden. Es ist auch MigrantInnen aus Drittstaaten ein bundesrechtlich klar umrissener Anspruch auf Familiennachzug einzuräumen, der letztinstanzlich vor einem eidgenössischen Gericht geltend gemacht werden kann.
93. MigrantInnen, die im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz kommen, müssen im Zentrum der Aufmerksamkeit der Integrationsförderung stehen.
94. Für nachgezogene Eheleute und eingetragene Partnerinnen und Partner ist eine zivilstands-unabhängige Aufenthaltsbewilligung vorzusehen.

### **36. Sicherheit für die Bevölkerung und Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung**

Die überdurchschnittlich hohe Delinquenzrate bei ausländischen Personen stellt ein ernstzunehmendes Problem dar. Die dahinterstehenden Probleme müssen angegangen und gelöst werden. Aber wie?

Eine vom Bundesamt für Statistik vorgenommene Aufschlüsselung der polizeilichen Kriminalitätsstatistik 2009<sup>56</sup> zeigt beispielhaft und deutlich, dass die Delinquenzhäufigkeit einer Nationalität 1:1 mit der gesellschaftlichen Integration ihrer in der Schweiz lebenden Staatsangehörigen zusammenhängt. Die Probe aufs Exempel bildet der Befund, dass Staatsangehörige aus Deutschland, Österreich und Frankreich – also Länder, aus denen in den vergangenen Jahrzehnten eine Einwanderung von hochqualifizierten und damit in der Regel sehr integrationsfähigen Menschen erfolgte – eine tiefere Kriminalitätsrate aufweisen als Schweizerinnen und Schweizer.

Dies verdeutlicht noch einmal die Wichtigkeit einer guten gesellschaftlichen Integration. Dies gilt für Schweizerinnen und Schweizer ebenso wie für die Angehörigen jener Nationalitäten, deren erhöhte Delinquenz einen klaren Indikator für Integrationsdefizite darstellt. Die Antwort auf Delinquenz von AusländerInnen heisst aus Sicht der SP deshalb erst einmal Integration. Bei wiederholter und schwerer Delinquenz – insbesondere Gewalttätigkeit – geht die Sicherheit der Bevölkerung aber vor und straffällige AusländerInnen müssen das Land verlassen. Dies ist auch der Massstab, den die Rechtsprechung zum Europäischen Freizügigkeitsabkommen bezüglich Wegweisungen setzt.<sup>57</sup> Dabei ist eine Einzelfallprüfung unerlässlich und das Verhältnismässigkeitsprinzip ist auf jeden Fall zu wahren – je grösser die Verwurzelung in der Schweiz ist, desto gravierender muss das Delikt sein, damit eine Wegweisung vertretbar ist.

Die SP hat deshalb die Ausschaffungsinitiative mit aller Deutlichkeit bekämpft, welche AusländerInnen schon wegen Bagatelldelikten und ohne Einzelfallprüfung des Landes verweisen will. Volk und Stände haben im November 2010 die Ausschaffungsinitiative aber angenommen. Die

---

<sup>56</sup> [Sonntagszeitung vom 12. September 2010](#), S. 8.

<sup>57</sup> Siehe z.B. [BGE 130 II 176](#).

SP respektiert diesen Entscheid, auch wenn sie nach wie vor der Meinung ist, dass der von der Initiative gesetzte Massstab falsch ist. Es ist absehbar, dass wir in den kommenden Jahren eine Rechtsordnung haben, die AusländerInnen aus der EU und aus Drittstaaten unterschiedlich hart anpackt, selbst wenn sie dasselbe Delikt gemeinsam begangen haben. Für eine derartige Ungleichbehandlung gibt es aus strafrechts- und sicherheitspolitischer Warte keine plausiblen Gründe – sie ist einfach nur diskriminierend.

**Dafür steht die SP ein:**

95. Weisen bestimmte Gruppen eine erhöhte Delinquenz auf, so verweist dies vor allem anderen auf Integrationsdefizite. Für die SP hat deren Beseitigung mittels einer aktiven Integrationspolitik Priorität vor allem anderen.
96. AusländerInnen, die schwere Straftaten begangen haben und von denen weiterhin eine erhebliche und tatsächliche Gefahr für die Sicherheit ausgeht, müssen – wie dies die Gesetzgebung seit langem vorsieht – die Schweiz verlassen.
97. Die SP beharrt weiterhin darauf, dass die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative in einem verfassungs- und völkerrechtlich korrekten Rahmen vorgenommen wird.
98. Im Zuge der Überwindung des Zweikreismodells muss die Diskriminierung bei der Wegweisungspraxis aufgehoben werden. Für straffällige AusländerInnen aus allen Staaten soll derselbe Massstab gemäss Freizügigkeitsabkommen gelten. Damit ist in genügendem Masse gewährleistet, dass rückfallgefährdete Kriminelle die Schweiz verlassen müssen.

## V. Für eine solidarische Migrationspolitik im globalen Kontext

### L. Migration im Dienste einer nachhaltigen Entwicklung

#### **37. Die Migration in ihrer weltweiten Dimension erkennen**

Migration ist eine weltweite Erscheinung. Gemessen an der Weltbevölkerung lebt und arbeitet gemäss Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) eine auf 33 Personen ausserhalb des eigenen Landes (3.1%). Dieser Anteil ist seit langem ziemlich konstant. 2010 betraf dies 214 Millionen internationale MigrantInnen. Davon waren 49% Frauen.

Von Land zu Land gibt es sehr grosse Unterschiede. Am meisten MigrantInnen gemessen an der Bevölkerung befinden sich in Katar (87%), in den Vereinigten Arabischen Emiraten (70%), Jordanien (46%), Singapur (41%) und Saudi-Arabien (28%). Am wenigsten sind es in Indonesien (0.1%), Indien (0.4%), Rumänien (0.6%), Nigeria (0.7%) und Japan (0.7%).<sup>58</sup>

Noch bedeutender als die grenzüberschreitende Migration ist jene innerhalb der einzelnen Staaten. Nach Schätzungen der IOM betraf dies 2010 weitere 740 Millionen Menschen. Die IOM betrachtet deshalb insgesamt rund 1 Milliarde Menschen als MigrantInnen, das ist jede/r siebte der Weltbevölkerung.

Neben der Arbeitsmigration nimmt weltweit die Anzahl der Menschen zu, welche sich aufgrund von Naturkatastrophen erzwungenermassen ausserhalb ihres Heimatlandes aufhalten und deshalb der wachsenden Gruppe der *Displaced Persons* angehören. 2010 betraf dies 42 Mio. Menschen. Die grosse Mehrheit (38 Millionen) musste ihre Heimat aufgrund des Klimawandels verlassen (meist Überschwemmungen und Stürme).<sup>59</sup>

Deutlich niedriger ist mit 15.4 Millionen Flüchtlingen die Anzahl der Menschen, die aufgrund bewaffneter Konflikte oder politischer Verfolgung ihre Heimatländer zwangsweise verlassen haben. Weitere 27.5 Millionen zählt das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge UNHCR zu den intern Vertriebenen. Drei Viertel aller Flüchtlinge halten sich im Nachbarstaat auf, vier Fünftel in Entwicklungsländern. Die Süd-Süd-Flüchtlingsbewegungen sind damit weit bedeutender als jene in Süd-Nord-Richtung. Nur ein Fünftel schafft es bis in ein Industrieland.<sup>60</sup>

Ein noch weit geringerer Anteil gelangte 2011 im Zuge des arabischen Frühlings aus Nordafrika bis nach Europa. Libyen verliessen bis Anfang Oktober 2011 über 721'000 MigrantInnen aus Drittstaaten. Mehr als 96% gingen in die Nachbar- oder Heimatländer. Nur 3.8% überquerten das Mittelmeer Richtung Italien (28'000) oder Malta (1'500).<sup>61</sup> Aus Tunesien reisten über 200'000 Menschen aus Drittstaaten aus. Auch von diesen kehrten die meisten in ihre Heimatländer zurück. Die europäischen Staaten nahmen nur 800 Flüchtlinge auf (0,4%). Die IOM hofft, dass es 2012 insgesamt 2400 sein werden. Europa hätte dann 1,2% der Menschen aufgenommen, welche Tunesien im Zuge des arabischen Frühlings verlassen hatten.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> International Organization for Migration (IOM), [Facts & Figures \(Stand 2.3.2012\)](#).

<sup>59</sup> International Organization for Migration (IOM). [World Migration Report 2011. Communicating effectively about Migration](#), Geneva 2011, S. 49 und 53.

<sup>60</sup> UNHCR, [Statistical Yearbook 2010](#), S. 12.

<sup>61</sup> IOM [Response to the Libyan Crisis. External Situation Report](#), 10<sup>th</sup> October 2011.

<sup>62</sup> Organisation Internationale pour les Migrations OIM, [Newsletter Tunisie](#), Janvier 2012.

In den industrialisierten Ländern hat sich die Anzahl Asylgesuche in den letzten zehn Jahren von über 600'000 auf 358'000 bis 2010 nahezu halbiert.<sup>63</sup> 2011 stieg sie aufgrund der Konflikte in Libyen und der Elfenbeinküste wieder auf rund 420'000 an. Am meisten Gesuche wurden in den USA, Frankreich, Deutschland, Schweden und Grossbritannien gestellt. Diese fünf Länder verzeichnen miteinander 54% aller Asylgesuche. Die Schweiz folgt auf dem neunten Platz.<sup>64</sup>

#### **Dafür steht die SP ein:**

99. Die Öffentlichkeit muss verstärkt über die weltweiten Zusammenhänge der Migration aufgeklärt werden. Weit über 90% der globalen Migration betrifft die Arbeitsmigration. Sie spielt sich ebenso wie die erzwungene Migration überwiegend im Süd-Süd-Zusammenhang ab. Von den vielen hunderttausend internationalen MigrantInnen aus Nordafrika beispielsweise gelangten 2011 bloss 1% bis 3% nach Europa. Die Schweiz soll in enger Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen konkrete Programme entwickeln, um bestehende Risiken der Süd-Süd-Migration zu minimieren und deren Chancen gezielt zu unterstützen.
100. Die wichtigste Ursache für erzwungene Migration bildet heute der Klimawandel und dadurch verursachte Naturkatastrophen wie Überschwemmungen oder Stürme. Dies betrifft fast drei Mal mehr Menschen als jene Flüchtlinge, welche ihre Heimat aufgrund bewaffneter Konflikte und politisch motivierter Verfolgung verlassen. Die Bekämpfung der Ursachen von erzwungener Migration muss diese Erweiterung der Fluchtgründe berücksichtigen. Zudem brauchen Umweltflüchtlinge spezielle Schutzprogramme in der Region.

### **38. Für eine solidarische Aussenpolitik im Dienste einer entwicklungsfördernden Migration**

Die Lebenschancen sind weltweit extrem ungleich verteilt. Diese Ungleichheit ist der wichtigste Antrieb für Migration. Dies legt den Schluss nahe, dass Migration ein enormes Potential zur Verbesserung der menschlichen Entwicklung bietet. Dennoch treffen Menschen die Entscheidung, ihren Wohnort zu verlassen, oft nicht aus freien Stücken. Aus Sicht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) bedeutet Entwicklung die Förderung der Freiheit der Menschen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, ein Konzept, das Mobilität als unverzichtbaren Bestandteil dieser Freiheit anerkennt.<sup>65</sup>

#### **Dafür steht die SP ein:**

101. Die schweizerische Aussenpolitik muss die Dimension der weltweiten Migration weit stärker als bisher mit einbeziehen – in der Friedens- und Menschenrechtspolitik, in der Entwicklungszusammenarbeit, in der Klima- und Umweltaussenpolitik und in der Aussenwirtschaftspolitik. Der Bundesrat muss eine umfassende migrationsaussenpolitische Strategie entwickeln, die als Querschnittsaufgabe in die Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik integriert ist und Zielkonflikte benennt und auflöst. Zwar ist zu begrüssen, dass der Bundesrat einen Sonderbotschafter für internationale Migrationszusammenarbeit ernannt hat und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) beauftragte, ein globales Programm «Migration» zu erarbeiten. Diese Bestrebungen müssen aber auf eine breitere und verbindlichere Grundlage gestellt werden. Dabei sind die Aussen- und Innenperspektive zu verbinden und Behörden, Privatsektor, Zivilgesellschaft sowie MigrantInnenverbände mit einzubinden.

---

<sup>63</sup> UNHCR, [Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010](#), Geneva 2011.

<sup>64</sup> UNHCR, [Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, first half 2011](#), Geneva 2011.

<sup>65</sup> UNDP, [Bericht über die menschliche Entwicklung 2009. Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung](#), (Deutsche Ausgabe) Berlin 2009.

102. Der Finanzplatz der Schweiz und ihre Aussenwirtschaft müssen so ausgestaltet werden, dass sie den Menschen in ihrer Heimat nicht die Zukunftschancen rauben und sie zur Flucht oder Auswanderung zwingen. Bilaterale Steuerabkommen sollen die Durchsetzung des nationalen Steuerrechts und den Kampf gegen Steuerdumping und Steuerhinterziehung unterstützen. Die Steuer- und Kapitalflucht in die Schweiz müssen gestoppt und das Geldwäschereigesetz so angewendet werden, dass auch Potentaten- und andere Korruptionsgelder nicht mehr in die Schweiz gebracht werden. Die Aussenwirtschaftsstrategie ist am Ziel zu messen, sozial und ökologisch nachhaltig zu wirken und zur Durchsetzung der Menschenrechte – namentlich auch der Rechte der Frauen – beizutragen. Die Handelspolitik soll vom freien Handel zum fairen Handel übergehen und den Handel mit Gütern und Dienstleistungen privilegieren, die unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen und ökologisch nachhaltigen Verfahren und Methoden produziert werden. Investitionsschutzabkommen sollen Entschädigungsklagen ausschliessen, die sich gegen Verbesserungen im Arbeits- und Umweltrecht richten. Multinationale Firmen müssen weltweit für ihr Handel verantwortlich und an ihrem Hauptsitz für ihre allfällige Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen haftbar gemacht werden.
103. Vision und strategisches Ziel ist, dass niemand dem Zwang unterliegt, seine Heimat zu verlassen, aber alle das Recht besitzen, sich auf Grund der freien Wahl und persönlichen Entscheidung in ein anderes Land zu begeben.<sup>66</sup> Frauen und Männern, die auswandern und in den globalen Arbeitsmarkt eintreten, soll es ermöglicht werden, dies auf sichere und legale Weise zu tun, und weil sie und ihre Fähigkeiten von den Aufnahmestaaten und –gesellschaften geschätzt und gebraucht werden. Diese Vision lässt sich nicht von heute auf morgen verwirklichen. Voraussetzung wären multilateral vereinbarte und wirksame umgesetzte «flankierende Massnahmen plus». Davon sind wir heute weit entfernt. Bis diese Voraussetzung erfüllt ist, braucht es kontrollierte Zwischenschritte, die am langfristigen Ziel ausgerichtet sind.

### **39. Die positive Wirkung von Migration auf Wirtschaft und Entwicklung stärken**

Migration birgt ein grosses entwicklungspolitisches Potential, das entdeckt, anerkannt und gezielt gefördert werden muss. Migration darf aus entwicklungspolitischer Perspektive nicht weiterhin vorab als etwas Negatives wahrgenommen werden. Entwicklungsländer profitieren auf zweierlei Weise von der Migration: durch das Geld, das die MigrantInnen nach Hause schicken, und noch viel mehr durch den Transfer von Know-how und innovativen Erfahrungen.

Bei den Zahlungen von internationalen MigrantInnen in ihre Herkunftsstaaten geht es um bedeutende Summen. 2011 schickten sie rund 483 Milliarden Dollar nach Hause (so genannte Remissen). Aus den USA flossen am meisten Remissen, dann folgten jene aus Saudi-Arabien und bereits auf dem dritten Platz die aus der Schweiz. Drei Viertel aller Remissen fliessen in Entwicklungsländer (2011 für 351 Milliarden Dollar) – das ist drei Mal mehr als die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe. 2014 werden es laut Weltbank bereits 441 Milliarden Dollar sein. Am meisten Remissen flossen nach Indien, China, Mexiko, Philippinen und Frankreich. In einigen Ländern sind Remissen eine zentrale Stütze der Volkswirtschaft, so in Mexiko und den Philippinen, welche deshalb Auswanderung aktiv fördern. Weil MigrantInnen oft keinen Zugang zum Bankensystem haben, frisst heute der Geldtransport im Durchschnitt 10% der Remissen weg. 2009 setzte sich deshalb der G8-Gipfel das Ziel, diese Kosten binnen fünf Jahren um 5% zu senken («5by5»)<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> [Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien](#). Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Oktober 2005, Ziffer 42.

<sup>67</sup> World Bank, Migration and Remittances Unit, [Outlook for Remittance Flows 2012–14](#), Migration and Development Brief 17, 1.12.2011; vgl. Worldbank, [Migration and Remittances Factbook 2011: Top Countries, 2011](#).

Migration kann für die Herkunftsländer auch Schattenseiten haben. Es nehmen in der Regel nur jene Menschen die Risiken und Mühen der Migration auf sich, welche besonders unternehmensfreudig und initiativ sind und ihre persönliche Situation aktiv verändern wollen. Emigration kann deshalb im Herkunftsland zu einem Verlust von veränderungswilligen Menschen führen. Es bleibt tendenziell zurück, wer sich mit seiner Lage abgefunden hat. Das kann die Entwicklungsfähigkeit von Gesellschaften dämpfen, die eine hohe Emigration und wenig RückkehrerInnen aufweisen.

Oft sind es eher gut ausgebildete Menschen, die emigrieren. Fast sechs von zehn hoch qualifizierten MigrantInnen, die im Jahre 2000 in einem OECD-Land lebten und arbeiteten, stammten ursprünglich aus einem Entwicklungsland. Arme Länder finanzieren damit die Ausbildung der hoch qualifizierten Fachkräfte, von der die reichen Länder anschliessend profitieren. Dieser Aderlass erreicht in gewissen Entwicklungsländern ein bedeutendes Ausmass. Zwischen 33% und 55% der hochqualifizierten Personen aus Angola, Burundi, Ghana, Kenia, Mauritius, Mosambik, Sierra Leone, Tansania und Uganda leben in OECD-Ländern. Für Guyana, Haiti, Fidschi, Jamaika und Trinidad und Tobago liegt dieser Anteil sogar bei rund 60%.<sup>68</sup> 97% der Ärzte und Ärztinnen, welche Grenada und die Dominikanische Republik ausbilden, wandern aus. In den Kapverden sind es 54%, auf Fidschi 48%, Sao Tomé 43% und Liberia 34%.<sup>69</sup> Sie fehlen dann in ihren Heimatländern.

Der Abfluss von Wissen («brain drain») muss aber nicht in jedem Fall negativ sein, wie die Weltkommission für internationale Migration betont. Wandern hochqualifizierte Arbeitnehmende aus Entwicklungsländern aus, so kann dies die Entwicklung der Herkunftsländer positiv beeinflussen, solange diese MigrantInnen regelmässig oder gelegentlich in ihr Heimatland zurückkehren und die Fähigkeiten und Ressourcen, die sie während ihres Aufenthalts und durch ihre Arbeit im Ausland erworben haben, mit ihren Herkunftsgesellschaften teilen.<sup>70</sup>

#### **Dafür steht die SP ein:**

104. Die positive Rolle der Migration zur Förderung von Entwicklung sowie der Verringerung von Armut in ihren Herkunftsländern und der Beitrag, den sie zum Wohlstand ihrer Aufnahmeländer leistet, muss endlich anerkannt und gestärkt werden. Internationale Migration muss sowohl in Entwicklungs- als auch Industrieländern integraler Bestandteil regionaler, nationaler und globaler Strategien zum Wirtschaftswachstum und einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung werden. Dies erfordert gezielte Politiken zur Verstärkung der positiven Wirkung der Migration auf die Wirtschaft und eine gerechte und nachhaltige Entwicklung.
105. Weil Migration sowohl in Herkunfts- als auch Zielländern wesentlich zur Entwicklung beitragen kann, bildet es kein Ziel einer entwicklungsfördernden Migrationspolitik, Migration zu verhindern. Vielmehr geht es darum, die positive Rolle, welche Migration zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung spielen kann, im Rahmen eines breiten politischen Dialoges auf internationaler und auf nationaler Ebene breit anzuerkennen und gezielt zu stärken.
106. Migration birgt stets auch Risiken und kann die menschliche Entwicklung behindern. Aufgabe der nationalen und internationalen Migrationspolitik ist es, mit gezielten «flankierende Massnahmen plus» negative Wirkungen von Migration zu minimieren und die Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Migration ihre positive Rolle zugunsten der menschlichen Entwicklung voll entfalten kann.

---

<sup>68</sup> UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, International Migration and Development, International migration facts & figures, Factsheet [ohne Datum].

<sup>69</sup> Worldbank, [Migration and Remittances Factbook 2011: Top Countries, 2011](#).

<sup>70</sup> [Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien](#). Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Oktober 2005, Ziffer 44.

107. Der wechselseitige Austausch zwischen Diaspora und Heimatland muss erleichtert und gefördert werden. MigrantInnen müssen über die Remissen hinaus als AgentInnen für soziale Entwicklung entdeckt, anerkannt und organisatorisch erfasst werden. Aktuelle Hindernisse, die dem vorübergehenden Aufenthalt von MigrantInnen im Heimatland oder dem vorübergehenden Besuch aus dem Heimatland entgegenstehen, sind abzubauen. Je vielfältiger die Beziehungen zwischen Diaspora und Heimatland, desto intensiver wird der Transfer von Know-how und innovativen Erfahrungen, was unmittelbar zur sozialen Entwicklung beiträgt. Das entwicklungsfördernde Potenzial der Diaspora für das Heimatland ist eine Ressource, die auch für andere Politiken genutzt werden kann und soll. Es muss namentlich in die Friedens-, Menschenrechts-, Entwicklungs-, Klima- und Aussenwirtschaftsstrategien integriert und dort fruchtbar gemacht werden.
108. Besonders erwünscht ist die berufliche Ausbildung und Qualifizierung von Personen aus Entwicklungsländern und der wechselseitige Austausch von Fachkräften, die anschliessend mit den gewonnenen Erkenntnissen, Erfahrungen und Kontakten in ihre Länder zurückkehren. Negativ ist die dauerhafte Abwerbung der hoch qualifizierten Intelligenz aus Entwicklungs- und Schwellenländern in den reichen Norden unter Abbruch der bisherigen Beziehungen. Ein Negativbeispiel bildet Grossbritannien, das seinen Ärztemangel durch die Abwerbung von über 2000 ÄrztInnen aus Ghana gedeckt hat, die dort dann fehlten. Wer in Entwicklungsländern hoch Qualifizierte abwirbt, soll zu Ausgleichsmassnahmen verpflichtet werden.
109. Geldüberweisungen von MigrantInnen in ihre Heimatstaaten («Remissen») sind drei Mal umfangreicher als die öffentliche Entwicklungshilfe. Heute werden sie oft über kostspielige Bargeld-Transportfirmen getätigt und für den Konsum statt für Investitionen verwendet. MigrantInnen aus Entwicklungsländern brauchen deshalb Zugang zum Bankensystem. Überweisungskosten müssen gesenkt, Remissen für die Stärkung des Kapitalmarkts genutzt und bei der Kreditvergabe als Sicherheit anerkannt werden (Hebelung). Werden Remissen in Diaspora-Investitions-Fonds gebündelt, so wird deren Entwicklungswirkung weiter erhöht.<sup>71</sup>
110. Besonders verletzte MigrantInnen brauchen Schutz in der Region («protection in the region»). Auch dies wirkt sich unmittelbar entwicklungsfördernd aus. Zudem schafft ein Franken, welcher in der Region investiert wird, weit mehr Schutz als ein Franken, der in der Schweiz beispielsweise für Asylsuchende ausgegeben wird. Erste entsprechende Programme haben sich bewährt. Sie sollen vertieft und ausgebaut werden.
111. Die Arbeitsvermittlung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern muss verbessert werden. Es braucht eine gezielte Beobachtung der Arbeitsmarktbedürfnisse und -angebote und entsprechenden Ausbau der Arbeitsmarkt- und Migrationsstatistik. Agenturen, die in Entwicklungsländern Arbeitskräfte rekrutieren, müssen für Entwicklungsfragen sensibilisiert, Anreizsysteme und Rahmenbedingungen entsprechend gesetzt und subsidiär regulatorische Massnahmen ergriffen werden.
112. Emigrationswillige in Entwicklungs- und Schwellenländern sollen in ihrer Heimat umfassend informiert und auf die Schwierigkeiten für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration im Norden hingewiesen werden. Entschliessen sie sich dennoch zur Emigration und erfüllen die dafür notwendigen Voraussetzungen, so sollen sie noch in ihren Heimatländern umfassend auf ihren allfälligen Aufenthalt vorbereitet werden. Dazu gehört das frühzeitige Ansprechen der Herausforderungen einer Rückkehr und Reintegration.

---

<sup>71</sup> UNO Department of Economic and Social Affairs, Tenth Coordination Meeting on International Migration, New York, 9.-10. 2. 2012, [Outlook for migration and remittances 2012-14](#), Presentation by Dilip Ratha (World Bank).

## M. Das Zweikreisemodell europäisch koordiniert schrittweise überwinden

### 40. Das Modell «Freizügigkeit und flankierende Massnahmen plus» bilateral ausweiten

Die SP steht im Moment zum Zweikreisemodell, das Menschen von ausserhalb der EU/EFTA praktisch vollständig von der Einwanderung ausschliesst. Aus vier zentralen Gründen es langfristig aber nicht nachhaltig und muss deshalb europäisch koordiniert schrittweise überwunden werden.

Hauptargument gegen das Zweikreisemodell bildet die demografische Situation in Gesamteuropa. Wie auch die EU-Kommission unmissverständlich klarstellt, ist die von den meisten Mitgliedstaaten aufgrund des starken innenpolitischen Drucks durchgesetzte äusserst restriktive Einwanderungspolitik falsch und hat keine Zukunft. Vielmehr ist Europa aufgrund der niedrigen Geburtenrate und einer alternden Bevölkerung insgesamt auf Einwanderung angewiesen. Bis zum Jahr 2060 wird die Anzahl der Erwerbstätigen in Europa um 50 Millionen zurückgehen, wenn die Einwanderungsquoten weiterhin so tief bleiben wie bisher. Sollten diese Quoten zurückgehen, werden sogar 110 Millionen Erwerbstätige weniger als heute zur Finanzierung der Sozialausgaben, insbesondere der Renten, beitragen. Die EU-Kommission fordert deshalb, dass Einwandernde aus Drittstaaten dazu beitragen können, absehbare Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu schliessen.<sup>72</sup>

Zweitens sollte der entwicklungsfördernde Aspekt von Migration mitbedacht werden. Wie auch die EU-Kommission betont, profitieren gerade ärmere Länder von der Migration – durch das Geld, das die MigrantInnen nach Hause schicken, und durch den Transfer von Know-how und Innovation. Europa ist mit seinen Nachbarstaaten in Afrika und im Osten derart eng verflochten, dass es sich auch aus strategischen Überlegungen nicht leisten kann, sich hinter eine Festung zurückzuziehen und diese ihrem Schicksal zu überlassen. Vielmehr ist es für die EU-Kommission klar, dass mit diesen Ländern im Rahmen einer umfassenden Friedens- und Entwicklungsperspektive enge Mobilitäts- und Migrationspartnerschaften abgeschlossen werden müssen. Sie schlägt als erstes solche mit der Türkei, Marokko und Ägypten vor. Die Schweiz wäre prädestiniert, ergänzend mit Tunesien eine solche umfassende Partnerschaft zu vereinbaren.

Drittens ist die fatale Wechselwirkung zwischen einer «Festung Europa» und dem Risiko der irregulären Immigration und einer Überforderung des Asylrechts zu beachten. Gibt es für Menschen aus nicht-europäischen Staaten absolut keine reguläre Immigrationsmöglichkeit nach Europa, so steigt das Risiko sehr stark an, dass Menschenhändler und Schlepperbanden einen fast nicht kontrollierbaren Strom von irregulärer Einwanderung aufbauen. Die Schaffung neuer, intensiv begleiteter und kanalisierter Einwanderungsmöglichkeiten kann demgegenüber zur Austrocknung der irregulären Migration beitragen. Denn letztlich ist es immer nur ein kleiner Anteil einer Gesellschaft, welcher tatsächlich die Risiken einer Emigration auf sich nimmt. Mit diesem Teil gilt es, in eine konstruktive, zielgerichtete und für alle Beteiligten befriedigende Beziehung zu treten.

Viertens ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz zwar mit Europa aussenwirtschaftlich besonders eng verflochten ist, es aber ziemlich widersprüchlich ist, in der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik zentral auf die Vertiefung der Beziehungen mit den USA, Japan und Schwellenländern wie Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (so genannte BRICS-Staaten) zu setzen, mit diesen aber den Migrationsaspekt völlig auszublenden. Migration bildet mit allen Staaten die Grundlage, um kulturelle, soziale, politische und wirtschaftliche Beziehungen zu vertiefen. Diese Chance sollte nicht allein gegenüber europäischen Staaten genutzt werden, sondern auch mit jenen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft und mit allen, mit denen schon enge Bande bestehen.

---

<sup>72</sup> European Commission, [The Global Approach to Migration and Mobility](#), 18.11.2011, COM(2011) 743 final.

**Dafür steht die SP ein:**

113. Das Zweikreisemodell ist moralisch verwerflich, wenn wir an die menschenunwürdigen Szenen denken, die sich an einigen Rändern der «Festung Europa» abspielen. Das Zweikreisemodell ist auf mittlere und lange Frist auch wirtschafts- und sozialpolitisch nicht nachhaltig. Ohne Einwanderung aus Drittstaaten schrumpft aufgrund der niedrigen Geburtenrate in Europa die Bevölkerung, was das europäische Wohlfahrtsmodell in Frage stellen kann. Europa ist insgesamt auf Zuwanderung aus aussereuropäischen Ländern angewiesen. Das heutige Zweikreisemodell muss deshalb auf mittlere und lange Frist überwunden werden. Dies kann nur europäisch koordiniert und in einem schrittweisen und kontrollierten Prozess gelingen.
114. Das Modell für die weitere Öffnung des Arbeitsmarktes bildet die von flankierenden Massnahmen plus begleitete Personenfreizügigkeit. Dieses Modell respektiert am ehesten die individuellen Freiheitsrechte, die Anforderungen einer starken Wirtschaft und die sozialen Grundrechte der Menschen. Jeder weitere Öffnungsschritt erfordert deshalb zwingend eine weitere Stärkung der Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping, gegen Schwarzarbeit, für bezahlbare Wohnungen und eine Bildungsoffensive auf allen Ebenen.
115. Die Zeit ist reif, um die von flankierenden Massnahmen plus begleitete Personenfreizügigkeit versuchsweise und kontrolliert bilateral auf aussereuropäische Staaten auszuweiten. Als Testland bietet sich zunächst ein Land mit einem ähnlichen Entwicklungsstand wie die Schweiz an und mit dem bereits ein umfassendes Freihandelsabkommen besteht (z.B. Japan).

**41. Migrationspartnerschaften aus entwicklungspolitischer Perspektive ausbauen**

Zur schrittweisen Überwindung des Zweikreisemodells können Migrationspartnerschaften beitragen, die in der Schweiz in Artikel 100 des Ausländergesetzes eine gesetzliche Grundlage finden. Zwar steht die Schweiz mit dem Abschluss von Migrationspartnerschaften noch am Anfang. Die ersten Erfahrungen sind aber positiv. Konkrete Projekte sind namentlich mit Ländern des Westbalkans (Bosnien, Serbien, Kosovo, Montenegro) sowie mit Nigeria etabliert.

Die Schweiz will mit dem Abschluss von Migrationspartnerschaften mit Herkunftsstaaten von Asylsuchenden ihre migrationspolitischen Interessen durchsetzen. Das geht nur, wenn sie auch die Interessen des Herkunftslandes einbezieht. In der Absichtserklärung zur Migrationspartnerschaft mit Serbien geht es etwa um die Steuerung der Migrationsströme, Visafragen, Rückübernahme und Rückkehrhilfe, Prävention irregulärer Migration, Bekämpfung des Menschenhandels, Aus- und Weiterbildung, Migration und sozioökonomische Entwicklung, Diasporabeziehungen, Integration und Capacity-Building für Migrationsbehörden der Verwaltung.<sup>73</sup> Die Migrationspartnerschaften haben insofern einen umfassenderen Anspruch als die bisherigen Rückübernahmeabkommen, von denen die Schweiz rund 45 abgeschlossen hat, schliessen dieses Anliegen aber mit ein.<sup>74</sup> Ein partnerschaftlicher Ansatz soll es ermöglichen, flexibel und auf Augenhöhe die gegenseitigen Interessen wahrzunehmen und ein passendes Abkommen zu erarbeiten.

Im Rahmen von Migrationspartnerschaften sollen auch Modelle der zirkulären Migration verwirklicht werden, welche die EU-Kommission<sup>75</sup> und der Europäische Rat seit Jahren vorschlagen. Der

---

<sup>73</sup> [Memorandum of Understanding](#) zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Republik Serbien zum Aufbau einer Migrationspartnerschaft, Belgrad, 30.06.2009.

<sup>74</sup> Zum Instrument der Rückübernahmeabkommen und der Migrationspartnerschaft siehe Mark Engler, [Accord de réadmission, terra cognita](#), Nr. 18 2011.

<sup>75</sup> [Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten](#), Mitteilung der Kommission vom 16.5.2007. COM (2007) 248.

Rat sieht das Modell der zirkulären Migration als Möglichkeit, die Entwicklung in den Herkunftsländern zu fördern und die nachteiligen Auswirkungen der Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte abzuschwächen. Vorgeschlagen sind namentlich Studien- oder Ausbildungszeiten in der EU; die Fortzahlung von Stipendien während einer Reihe von Jahren nach der Rückkehr; die Unterstützung zurückkehrender ForscherInnen, damit sie in ihrem Heimatland ihre Forschungsarbeit fortsetzen können; weitere Hilfen bei der Wiedereingliederung von EmigrantInnen, die in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen.<sup>76</sup> Auch die Weltkommission für internationale Migration betont, dass gerade «Entwicklungsländer von einer zeitlich befristeten und zirkulären Migration ihrer Bürger mehr profitieren würden als von deren dauerhafter Abwanderung», und «empfiehlt, die Entwicklungsmöglichkeiten, die dieser entscheidende Wechsel bei den Migrationsmustern für die Herkunftsländer bietet, in vollem Umfang zu nutzen.»<sup>77</sup> Dahinter steht die Beobachtung, dass Migration im globalisierten 21. Jahrhundert immer weniger auf lebenslange Dauer angelegt ist. Vielmehr werden zeitlich begrenzte Migrationsformen häufiger. Viele Menschen streben einen vorübergehenden Aufenthalt an, um sich beruflich weiter zu qualifizieren und ein erstes Startkapital zu erwerben, mit dem sie sich in ihrem Heimatland eine neue Perspektive aufbauen können.

#### **Dafür steht die SP ein:**

116. Migrationspartnerschaften tragen durch den gegenseitigen Austausch zum Verständnis für die Positionen der anderen bei und eröffnen so neue Wege für konstruktive Lösungen zur Bewältigung der globalen Migrationsproblematik. Besonders dringend ist der Abschluss solcher Migrationspartnerschaften mit den Nachbarstaaten Europas im Osten und Süden.
117. Migrationspartnerschaften erfüllen das Ziel nicht, wenn sie sich in der Rückübernahme von Staatsangehörigen erschöpfen. Vielmehr geht es darum, Brücken zwischen den Bedürfnissen der nördlichen, südlichen und östlichen Länder zu schlagen und zwischen der Rückkehrproblematik und den Ursachen von erzwungener Migration (u.a. Armut, Konflikte und Menschenrechtsverletzungen) eine Verbindung zu schaffen.
118. Migrationspartnerschaften sollen insofern den Akzent weniger auf die Bekämpfung der Migrationsrisiken legen, als neue Pisten zur Erschliessung und Förderung der Chancen eröffnen, die mit der Migration verbunden sind. Namentlich sollen sie neue Formen der regulären zirkulären Migration eröffnen, vorübergehende Aufenthalte zu Aus- und Weiterbildungszwecken ermöglichen, den Zusammenhalt zwischen der Diaspora und dem Heimatland stärken und dazu beitragen, dass die Rücküberweisungen von Erwerbseinkommen in den Dienst der sozialen Entwicklung gestellt werden. Kurz: Es gilt, mit Migrationspartnerschaften den Zusammenhang von Migration und Entwicklung zu stärken und vertiefen.
119. Die Schweiz soll ihr bestehendes Netzwerk von Stagiairesabkommen<sup>78</sup> auf weitere Staaten und zusätzliche Berufsbildungsmöglichkeiten ausweiten. Stagiairesabkommen ermöglichen jungen Berufsleuten die Erweiterung ihrer beruflichen und sprachlichen Kenntnisse im Ausland, indem sie einen einfachen Weg zum Erhalt der Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung ohne Rücksicht auf die Lage am Arbeitsmarkt anbieten.

---

<sup>76</sup> 2839. Tagung des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen, [Mitteilung vom 10.12.2007](#).

<sup>77</sup> [Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien](#). Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Oktober 2005, Ziffern 32 und 42.

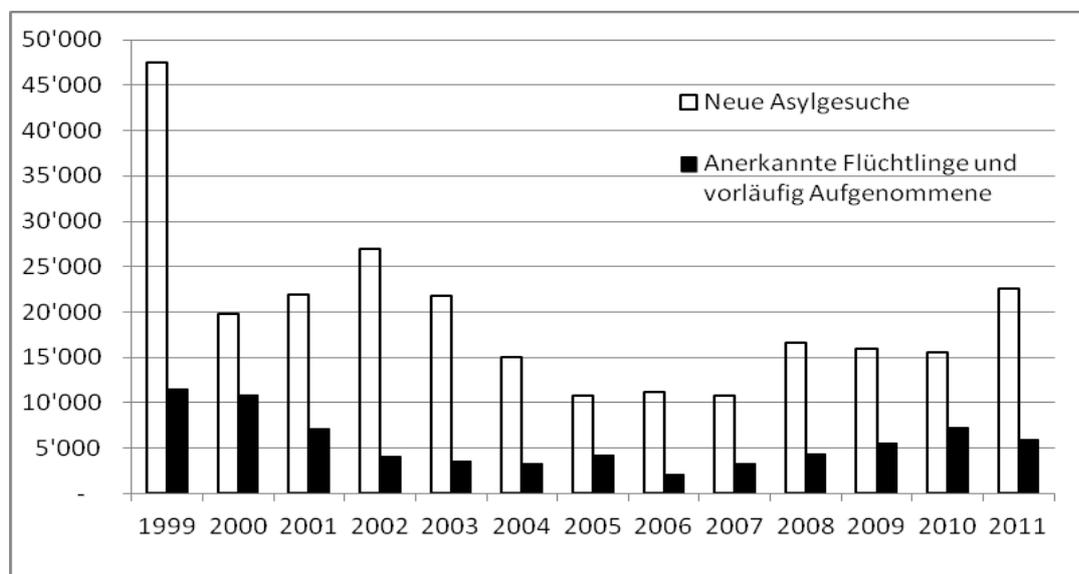
<sup>78</sup> [Stagiairesabkommen](#) unterhält die Schweiz bisher mit Argentinien, Australien, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, Philippinen, Russland, Südafrika, Ukraine, USA.

## N. Für ein würdiges Asylverfahren, das Verfolgte wirksam schützt

### 42. Flüchtlingsstatus im Dienste der Verfolgten – aber nicht zur Arbeitsimmigration

Flüchtlinge haben in der Schweiz ein Recht auf Asyl, d.h. ein Recht auf Schutz und das Recht auf Anwesenheit. Ein Recht auf Asyl haben auf Gesuch hin alle Personen, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, in dem sie zuletzt wohnten, individuell wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden. Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Dabei wird den frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung getragen. Vorläufig aufgenommen wird, wer zwar keine individuelle Verfolgung nachweisen kann, aber aus einem Kriegs- oder Bürgerkriegsgebiet stammt, oder wenn der Vollzug der Wegweisung aus anderen Gründen nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich ist.<sup>79</sup>

#### Grafik 6. Asylgesuche und Asylgewährung 1999–2011



Dieses Gebot der Menschlichkeit ist im Asylgesetz fest verankert und in der Schweizer Bevölkerung weitgehend unbestritten. Dass an Leib und Leben Verfolgte Schutz erhalten, wird breit anerkannt. Zwischen 1999 und 2011 gewährte die Schweiz 28'100 Flüchtlingen Asyl und nahm weitere 45'200 Asylsuchende vorläufig auf. Insgesamt erhielten so asylrechtlich im Durchschnitt jedes Jahr 5'600 Personen in der Schweiz dauerhaft oder vorläufig Aufnahme; dies ist gemessen an der Gesamteinwanderung wenig. Unter den über 1.7 Mio. AusländerInnen in der Schweiz 2011 machten die Personen im Asylverfahren gerade einmal 2% aus. Wer also die hohe Einwanderung moniert und im nächsten Atemzug auf die Probleme im Asylbereich zu sprechen kommt, verbindet hier – meist bewusst – zwei Themenfelder, die wenig miteinander zu tun haben.

Zwischen 1999 und 2011 erhielten 29% der Asylsuchenden in der Schweiz ein dauerhaftes oder vorläufiges Bleiberecht.<sup>80</sup> All diese suchten also zu Recht Schutz. Die SP tritt deshalb der häufig

<sup>79</sup> Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31), Art. 2, 3 und 44.

<sup>80</sup> BFM, [Asylstatistik, Übersicht nach Jahren](#), 1999–2011; eigene Berechnungen.

gehörten Polemik entschieden entgegen, es gebe in den Asylsystemen der europäischen Länder kaum wirkliche Flüchtlinge.<sup>81</sup> Die langjährige Statistik spricht da eine deutlich andere Sprache.

Dennoch: Im Durchschnitt der letzten zwölf Jahre kamen rund 10'000 Asylsuchende pro Jahr<sup>82</sup> nicht primär in die Schweiz, um Schutz vor politischer Verfolgung, sondern um Arbeit zu suchen. Die Schweiz lehnte deren Aufnahme ab, weil es sich nicht um Flüchtlinge im Sinn des Gesetzes handelte und eine Wegweisung als zumutbar erschien. Allerdings erwies sich der Vollzug dieser Wegweisung in vielen Fällen als äusserst schwierig. Wird aber ein Asylgesuch abgelehnt und verhilft es dennoch zu einem langjährigen Aufenthalt in der Schweiz, so untergräbt dies die Legitimität des gesamten Asylverfahrens. Das nützt niemandem etwas.

Warum stellen so viele Menschen ein Asylgesuch, obschon sie nicht politisch verfolgt sind? Der Grund hierfür ist ein doppelter:

- Arbeitsmigration in die Schweiz von Ländern ausserhalb der EU ist heute – abgesehen von einigen indischen Computerspezialisten – de facto auf entwickelte OECD Staaten beschränkt. Arbeitssuchende aus wirtschaftlich schwachen Staaten haben folglich nur dann eine Chance, in der Schweiz Geld zu verdienen, wenn sie Asyl beantragen. Selbst aus Krisenstaaten wie Somalia dominiert heute die wirtschaftliche Migration. In Anbetracht der desolaten wirtschaftlichen Verhältnisse in diesen Staaten ist diese Art der Flucht nicht weiter erstaunlich. Schutzbedürftige im Sinne des Flüchtlingsbegriffs bleiben dagegen häufig an Ort und Stelle oder flüchten ins Nachbarland, weil die hohen Reisekosten für sie jenseits des Möglichen bleiben. Jene, die als Flüchtlinge in der Schweiz anerkannt werden, werden damit zu einer Minderheit.
- Es gibt eine unbefriedigte Nachfrage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. In der Schweiz kann offenbar ein Teil der Arbeitsnachfrage in der Hauswirtschaft oder der häuslichen Betagtenbetreuung regulär nicht abgedeckt werden. Können aber Stellen weder durch Einheimische noch durch regulär Einwandernde besetzt werden, so wird diese unbefriedigte Nachfrage durch irreguläre Immigration bedient. Studien zeigen klar auf: Der ausländerrechtlich irreguläre Aufenthalt in der Schweiz ist überwiegend über den Arbeitsmarkt gesteuert.<sup>83</sup>

Das Schweizerische Asylrecht ist im Umbruch. Mit der laufenden Revision wird die Möglichkeit abgeschafft, auf einer Schweizer Botschaft im Ausland ein Asylgesuch zu stellen. Dieser Verlust ist nur hinnehmbar, wenn an seine Stelle die Möglichkeiten zur Aufnahme sogenannter «Kontingentsflüchtlinge» ausgebaut werden. Die Schweiz erhält regelmässig Anfragen des UNHCR zur Aufnahme von besonders verletzlichen Personen (Frauen, Kinder, ältere Menschen), deren Flüchtlingseigenschaft durch die UNO abgeklärt wurde. Die SP würde hier eine grosszügigere Haltung des Bundesrates als bis anhin begrüssen – dies selbst in Zeiten steigender Zahlen von Asylsuchenden.

Ein schwieriges Thema sind jene Asylsuchenden, die eigentlich keine sind, sondern den Schutz des Asylverfahrens vor Wegweisung resp. die Weigerung ihrer Heimatstaaten, sie gegen ihren Willen zurückzunehmen, für kriminelle Aktivitäten missbrauchen. Auch in diesen Fällen muss das asylrechtliche Verfahren korrekt zu Ende geführt werden – die Schweiz kann es sich auch bei

---

<sup>81</sup> NZZ am Sonntag, 01.01.2012, [Das Asylwesen ist krank](#).

<sup>82</sup> Wie gross diese Zahl genau ist, kann nicht mittels einer einfachen Subtraktion der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen von der Gesamtzahl der GesuchstellerInnen ermittelt werden, weil die vorläufigen Aufnahmen, z.B. bei den Flüchtlingen aus dem Kosovo, über längere Zeit nur sehr restriktiv ausgesprochen wurden, obwohl die Voraussetzungen klar gegeben gewesen wären.

<sup>83</sup> gfs.bern, [Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend](#). Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Bern 2005.

kriminellen Gesuchstellern nicht leisten, möglicherweise gegen das «non-refoulement»-Prinzip zu verstossen. Gleichzeitig ist es aber legitim, diese Personen an Orten unterzubringen, die aufgrund ihrer Lage und Sicherheitsvorkehrungen geeignet sind, kriminelle Aktivitäten möglichst zu verhindern. Gelingt es nicht, die Missstände und Missbräuche zu beseitigen, droht ein ungenügend funktionierendes Asylverfahren weitere Bereiche der Migrationspolitik zu beeinträchtigen. Darunter leiden alle – politisch verfolgte Flüchtlinge ebenso wie alle anderen MigrantInnen. Einfache Lösungen gibt es aber nicht.

**Dafür steht die SP ein:**

120. Die humanitäre Tradition der Schweiz ist unantastbar. Verfolgte haben einen Rechtsanspruch auf den Flüchtlingsstatus, der in ihrem Dienste steht. Ein würdiges Asylverfahren muss sicherstellen, dass verfolgte Menschen in der Schweiz tatsächlich Schutz erhalten. Zudem soll die Schweiz vermehrt wieder Kontingentsflüchtlinge aufnehmen.
121. Das Asylverfahren ist ungeeignet, um Arbeitssuchenden aus wirtschaftlich schwachen Staaten ein Bleiberecht zu gewähren. Es muss WirtschaftsmigrantInnen und nach unserem Rechtsbegriff als Flüchtlinge geltende Personen unterscheiden und dafür sorgen, dass erstere die Schweiz rasch wieder verlassen. Ein Asylverfahren ohne vollziehbare Wegweisungen macht keinen Sinn. Es hat versagt, wenn abgewiesene Asylsuchende einfach untertauchen oder gar in die Kriminalität abgleiten.
122. Es ist falsch, WirtschaftsmigrantInnen aus der Inanspruchnahme des Asylverfahrens einen Missbrauchsvorwurf zu machen. Sie haben klar einen Rechtsanspruch auf ein faires und würdiges Verfahren. Zudem muss endlich für das ganze Spektrum der Arbeitssuchenden eine reguläre Einreisemöglichkeit geschaffen werden.
123. Es ist untolerierbar, wenn Kriminelle das Asylverfahren als Schutz für ihre Machenschaften missbrauchen. Die Gesuche solcher Personen sind prioritär zu behandeln und die rechtlichen Möglichkeiten für deren Wegweisung vollumfänglich auszuschöpfen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Personen, welche aufgrund der prekären Fürsorgeleistungen für Asylsuchende und insbesondere für abgewiesene Asylsuchende (Nothilfe) in die Kleinkriminalität abgedrängt werden und solchen, welche das Asylverfahren gezielt für kriminelle Aktivitäten missbrauchen.

**43. Faire und rasche Verfahren sicherstellen**

Ein vom EJPD im Frühling 2011 erstellter Bericht<sup>84</sup> zeigt in aller Deutlichkeit auf, dass die zu langen Verfahrensdauern eines der Hauptprobleme des Asylbereichs darstellen. Mit jahrelangen Asylverfahren verlieren aber alle: Behörden, Gesellschaft und Asylsuchende. Für die überwiegende Mehrheit der Asylsuchenden, die nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, sind es verlorene Jahre, in denen sie ihr Leben nicht aktiv gestalten und keine Existenz aufbauen können. Für die Gesellschaft sind mehrere zehntausend Menschen, die sich in einer mehrjährigen Warteschleife befinden, integrationspolitisch ein Problem, das sich auch auf der Seite der Fürsorgekosten bemerkbar macht.

Alle seit Vorliegen des Berichts eingeleiteten gesetzgeberischen Massnahmen zielen darauf ab, die Verfahrensdauern deutlich zu senken. Das ambitionierte Ziel ist es, dass 80% der Verfahren maximal 180 Tage dauern und die anderen 20% spätestens nach einem Jahr definitiv entschie-

---

<sup>84</sup> EJPD, [Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom 11. März 2011](#).

den sind. Orientierungshilfe bietet das «holländische Modell», bei dem sich Asylsuchende, Behörden und Rechtsberatung am gleichen Ort befinden und das Verfahren hochprofessionell in einem straffen Zeitplan abgewickelt wird. Damit dies nicht zu Lasten der Asylsuchenden geht, steht ihnen von Beginn an unentgeltlich ein professioneller Rechtsschutz zur Verfügung.

Das holländische Modell lässt sich nicht 1:1 in der Schweiz kopieren. So zeigen die Schwierigkeiten bei der Suche nach weiteren Unterbringungsmöglichkeiten für Asylsuchende durch den Bund, dass grosse bundesrechtliche Zentren wie in Holland wohl kaum zu realisieren sind. Trotzdem gehen die Ansätze in die richtige Richtung.

#### **Dafür steht die SP ein:**

124. Die heutige Verfahrensdauer im Asylbereich ist viel zu lang. Die SP unterstützt deshalb alle Bemühungen, die eine deutliche Reduktion der Verfahrensdauer zum Ziel haben. Essentiell ist dabei, dass die Verfahrensrechte der Asylsuchenden nicht beschnitten werden und ihnen bereits im erstinstanzlichen Verfahren unentgeltlich ein professioneller Rechtsschutz zusteht. Nur so ist gewährleistet, dass wirklich Schutzbedürftige im Verfahren als solche erkannt werden.
125. Die Gewaltenteilung ist grundlegender Teil des Rechtsstaats. Die SP lehnt deshalb deziert Vorschläge ab, welche darauf abzielen, anstelle des Bundesverwaltungsgerichts eine verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz zu schaffen. Sie erwartet aber vom Bundesverwaltungsgericht, dass es sich unter Wahrung seiner entscheidmässigen Unabhängigkeit kooperativ an Massnahmen zur Beschleunigung der Verfahren beteiligt.
126. Die vorhandenen Pendenzenberge im BFM und Bundesverwaltungsgericht sind auch Ausdruck ungenügender Ressourcenausstattung. An beiden Orten müssen rasch die entsprechenden Stellen aufgestockt werden.

#### **44. Wegweisung rasch und menschenrechtskonform vollziehen**

Wer nach einem fairen Verfahren vor den Asylbehörden und gerichtlicher Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht keinen Anspruch auf Asyl oder vorläufige Aufnahme hat, muss die Schweiz wieder verlassen. Diese Konsequenz kann im Einzelfall immer wieder sehr hart sein. Sie ist aber unausweichlich, wenn man den Anspruch, Migration politisch zu gestalten, nicht aufgeben will. Und nur eine politisch gestaltete Migration kann langfristig erfolgreich sein.

Der Vollzug der Wegweisung gestaltet sich in der Praxis immer wieder schwierig. Manche Asylsuchende widersetzen sich der Wegweisung, indem sie die Reisedokumente vernichten oder untertauchen. Einzelne Staaten weigern sich, ihre Staatsangehörigen zurückzunehmen, wenn diese nicht freiwillig zurückkehren wollen. Hier braucht es entsprechende Verhandlungen, die auch die Interessen dieser Staaten berücksichtigen. Idealerweise können dabei Migrationspartnerschaften abgeschlossen werden, die über blosse Rückführungsabkommen hinausgehen.

Ziel der Behörden muss es sein, dass möglichst viele Weggewiesene freiwillig und ohne Zwangsmassnahmen ausreisen. Rückkehrhilfen, die den Abgewiesenen einen würdigen Neustart in ihrer Heimat ermöglichen und andere Anreize können da sehr hilfreich sein und können noch gewinnbringend ausgebaut werden. Andererseits ist klar, dass auch solche Anreizsysteme nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn allen Beteiligten klar ist, dass als letzte Massnahme eine Zwangsausschaffung durchgeführt würde.

Sogenannte Level-IV-Ausschaffungen, bei denen Weggewiesene in der Regel gefesselt in einem Spezialflugzeug in ihre Heimat zurückgebracht werden, sind die letzte Eskalationsstufe der Voll-

zugsmöglichkeiten und kommen nur zur Anwendung, wenn alle anderen Versuche vorgängig gescheitert sind. Eine solche Massnahme ist immer äusserst einschneidend und letztlich menschenunwürdig.

Zur Vermeidung von Zwangsausschaffungen sollen vorgängig möglichst viele Anreize zur freiwilligen Ausreise und würdigen Rückkehr gesetzt werden. Dazu gehören auch Massnahmen, die den weiteren Verbleib in der Schweiz unattraktiv machen. In dieser Logik ist es richtig, definitiv abgewiesenen Asylsuchenden nicht einfach weiterhin die für Asylsuchende übliche Sozialhilfe zu bezahlen, als wäre der definitive Wegweisungsentscheid gar nicht ergangen, sondern eine Reduktion auf das Niveau der verfassungsrechtlich garantierten Nothilfe vorzunehmen. Diese Massnahme muss allerdings auch vom Resultat her und nicht nur aus der Logik der Abschreckung beurteilt werden. Es ist nichts gewonnen, wenn das Nothilferegime das Abgleiten in Illegalität und Kriminalität fördert und zu menschenunwürdigen Lebensbedingungen mitten in der reichen Schweiz führt – das gilt insbesondere für Familien mit Kindern. Gemäss NGO-Erhebungen hat das Nothilferegime seine Ziele verfehlt – die Zahl der Langzeitnothilfebezüger ist hoch – und muss deshalb weitgehend als gescheitert betrachtet werden.<sup>85</sup>

#### **Dafür steht die SP ein:**

127. Unter der Voraussetzung, dass das Asylverfahren fair durchgeführt wurde und das Resultat gerichtlich überprüft werden konnte, sollen Personen, die nicht als schutzbedürftig erkannt wurden, die Schweiz wieder verlassen müssen.
128. Noch mehr als heute soll mit Anreizsystemen gearbeitet werden, die den betroffenen Personen einen würdigen Neustart in ihrer Heimat ermöglichen und die freiwillige Ausreise attraktiv machen.
129. Zwangsausschaffungen, insbesondere auf Level IV, dürfen nur als allerletzte Möglichkeit in Betracht kommen. Leider kann nicht ganz darauf verzichtet werden, weil sonst die Glaubwürdigkeit des ganzen Asyl- resp. Wegweisungsprozesses in Frage gestellt würde. Die dabei zur Anwendung gelangenden Zwangsmassnahmen müssen verhältnismässig und der betroffenen Person angemessen sein. Zwangsausschaffungen müssen von unabhängigen Beobachtern begleitet werden, die zuhänden der Fachöffentlichkeit Bericht ablegen.
130. Das Nothilferegime macht Sinn bei abgewiesenen Asylsuchenden, die eine reale Möglichkeit zur Ausreise haben und sowohl psychisch wie physisch in der Lage sind, diese auch tatsächlich wahrzunehmen. Bei Personen, die diese Möglichkeiten nicht haben, führt es lediglich zu noch grösserer Verzweiflung und Abgleiten in die Kriminalität. Die heutige Praxis muss deshalb einer genauen Prüfung unterzogen werden.

#### **45. Die europäische Zusammenarbeit im Asylbereich verbessern**

Die Schweiz ist einer jener 30 Staaten, die das Assoziierungsabkommen von Dublin unterzeichnet haben. Dies hat zur Folge, dass sie auf Asylgesuche von Personen, die bereits in einem anderen Dublin-Staat als Asylsuchende registriert wurden, nicht mehr eintreten muss und diese Personen dem entsprechenden Staat überstellen kann. Die Schweiz profitiert in grossem Umfang von diesem Übereinkommen. In den drei Jahren 2009 bis 2011 hat die Schweiz 8'246 Personen in die zuständigen Dublin-Staaten überstellt und musste ihrerseits lediglich 1'158 Asylsuchende von

---

<sup>85</sup> [Informationsseite von Amnesty International, Flüchtlingshilfe und weiteren Organisationen](#)

anderen Staaten übernehmen.<sup>86</sup> Diese Zahlen zeigen gleichzeitig eine strukturelle Schwäche des Dublinabkommens: Die Dublinstaaten an der EU-Aussengrenze werden deutlich stärker belastet als jene in Europas Zentrum. Es ist absehbar, dass die belasteten Staaten die heute Regelung in Frage stellen werden. Unter diesem Blickwinkel ist auch die etwas formalistische und obstruktive Haltung Italiens bei der Rückübernahme von Asylsuchenden zu verstehen, die über Italien nach Europa eingereist sind. Ziel ist eine Einigung über eine gerechte Verteilung der Asylsuchenden unter den Vertragsstaaten analog zu der Regelung, die die Schweiz auf kantonaler Ebene kennt.

Das Assoziierungsabkommen von Dublin definiert nur einen gemeinsamen Standard bei der Zuständigkeitsfrage. Dies steht in einem scharfen Kontrast zu den grossen Unterschieden bei den Asylverfahrensstandards und den Anerkennungschancen für die Asylsuchenden in den einzelnen Ländern. Die unterschiedlichen Asylregeln und -rechte führen zu einer «grausamen Lotterie für Asylsuchende».<sup>87</sup> So hatte ein Iraker im Jahr 2009 eine 82-prozentige Chance, in Frankreich Asyl zu finden; in Griechenland waren es gerade einmal 2 Prozent.

In der EU sind fortgeschrittene Bestrebungen in Diskussion, die Asylpraxis auch hinsichtlich Prüfverfahren, Unterbringungsstandards und der Anerkennungskriterien zu harmonisieren. Die SP begrüsst diese Entwicklungen, die auch vom EJPD unterstützt werden.

#### **Dafür steht die SP ein:**

131. Das Zuständigkeitsabkommen von Dublin kann langfristig nur dann Bestand haben, wenn auch das materielle Asylrecht der Dublin-Vertragsstaaten harmonisiert wird. Nur so kann gewährleistet werden, dass verfolgte Menschen nicht durch die Maschen fallen, weil ihr Asylgesuch im «falschen» Staat behandelt wurde. Die SP erwartet von der Schweiz, dass sie sich an diesem Prozess konstruktiv beteiligt.
132. Das Dublinsystem soll so angepasst werden, dass es zu einer gerechteren Verteilung der Asylsuchenden auf die Mitgliedstaaten kommt.

---

<sup>86</sup> BFM, Dublin, [Medienmitteilung](#), 19.1.2012.

<sup>87</sup> [EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström am 1.6.2011 vor den Medien](#).

## O. Regularisierung der Sans-Papiers

### 46. Die Nachfrage im Niedriglohnsektor legalisieren statt Sans-Papiers bestrafen

Realistische Schätzungen zur Anzahl der Sans-Papiers in der Schweiz schwanken zwischen 70'000 und 180'000 Personen.<sup>88</sup> Sans-Papiers sind Menschen, die ohne behördlichen Aufenthaltsstatus in der Schweiz leben – sei es, dass sie als illegal Eingewanderte nie einen solchen hatten, sei es, dass sie nach einer Wegweisungsverfügung (z.B. nach einem abgelehnten Asylgesuch) untergetaucht sind.

Die Anwesenheit von Sans-Papiers in der Schweiz ist eng mit der wirtschaftlichen Nachfrage im Niedriglohnsektor verbunden.<sup>89</sup> Dabei handelt es sich um Arbeiten in Bereichen wie der Hauswirtschaft, der Gastronomie, der Hotellerie oder dem Baugewerbe, für die es wegen der schlechten Anstellungsbedingungen häufig schwierig ist, SchweizerInnen oder Personen aus dem umliegenden Ausland zu finden. Besonders stark zugenommen hat der Bereich der Pflege alter und kranker Menschen zu Hause, deren Betreuung sich viele Angehörige zu den offiziellen Ansätzen nicht leisten können oder wollen. Es ist ein eigentlicher boomender Wirtschaftssektor entstanden, der z.B. zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zu viel Lebensqualität bei vielen SchweizerInnen beiträgt und dessen Wegfallen zu grossen Problemen führen würde. Diese Entwicklung birgt allerdings auch Risiken, die beachtet werden müssen. Lohndumping wäre ebenso inakzeptabel wie eine ungenügende Qualität der Pflege.

In diesen Bereichen wird deutlich, dass die reale Nachfrage nach Arbeitskräften und die offizielle Zulassungspolitik des Zweikreismodells weit auseinanderklaffen. Personen von ausserhalb Europas bekommen in der Schweiz nur als Hochqualifizierte eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis. Andere Arbeitssuchende aus diesen Ländern, die der realen Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften in der Schweiz entsprechen, werden in die Illegalität gedrängt. Die Folge davon sind noch schlechtere Löhne und Arbeitsbedingungen, eine ungenügende Qualitätssicherung sowie das Fehlen jeglichen sozialen Schutzes. Das Bewusstsein bei allen Beteiligten, dass Sans-Papiers ihre Rechte nicht einfordern können, ohne damit ihre Existenzgrundlage zu gefährden, schafft einen idealen Nährboden für Ausbeutung.

#### **Dafür steht die SP ein:**

133. Das Zweikreismodell muss gelockert werden, damit auch schlecht qualifizierte Personen von ausserhalb Europas die Möglichkeit erhalten, legal in der Schweiz zu arbeiten, wenn dafür eine reale Nachfrage besteht. Dies würde es auch vielen derzeitigen Sans-Papiers erleichtern, ihre Anwesenheit zu legalisieren.
134. Gleichzeitig müssen die flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping und Ausbeutung noch einmal verstärkt werden, namentlich mit dem Erlass von allgemeinverbindlichen Normalarbeitsverträgen mit anständigen Arbeits- und Lohnbedingungen in den betroffenen Branchen. Der SP ist bewusst, dass der Kampf gegen Lohndumping mit der Lockerung des Zweikreismodells nicht einfacher wird. Diese Diskussion darf aber nicht auf dem Buckel der Sans-Papiers geführt werden. Die heutigen Sans-Papiers werden den Kampf gegen Lohn-

---

<sup>88</sup> Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, [Sans-Papiers in der Schweiz. Empfehlungen](#), 2011, S. 4.

<sup>89</sup> Andres Frick, [Quantitative Bedeutung der «Sans Papiers» für die externe Hausarbeit in Privathaushalten im Kanton Zürich](#). Studie im Auftrag der Sans Papiers Anlaufstelle Zürich (SPAZ) und des Denketzes Schweiz, Zürich 2010 (ETH, KOF-Studien Nr. 16).

dumping ihrerseits auch unterstützen, wenn sie im Gegenzug einen legalen Aufenthaltsstatus bekommen und damit in die Lage versetzt werden, für ihre Rechte einzustehen.

#### **47. Regularisierung langjähriger Sans-Papiers durch eine vernünftige Härtefallregelung**

Die flächendeckende kollektive Regularisierung von Sans-Papiers, wie sie etwa Spanien praktiziert hat, belohnt vor allem Arbeitgeber, welche auf Schwarzarbeit und Ausbeutung setzen, liefert die «Legalisierten» weiterhin inakzeptablen Arbeitsbedingungen aus und birgt so das Risiko, falsche Anreize für zusätzliche unkontrollierte Einwanderung zu menschenunwürdigen Bedingungen zu schaffen. Wenn Migration für die Betroffenen und für die Herkunfts- und Zielgesellschaften positiv sein soll, muss sie politisch gestaltet werden und in einigermaßen geordneten Bahnen verlaufen. Das geht nur, wenn irreguläre Immigration vermieden wird und Personen mit einer Wegweisungsverfügung das Land grundsätzlich zu verlassen haben.

Dem steht gegenüber, dass hinter den einzelnen «Fällen» häufig tragische Lebensgeschichten stecken. Dies gilt insbesondere dann, wenn Sans-Papiers schon seit Jahren in der Schweiz leben, hier bestens integriert sind, z.T. mit Kindern, die hier geboren und aufgewachsen sind. Hier ist es aus Sicht der SP wichtiger, diesen Menschen und ihren Schicksalen gerecht zu werden, als das Interesse des Staates, irreguläre Migration zu unterbinden, um jeden Preis durchzusetzen.

Es müssen deshalb geeignete Instrumente zur Verfügung stehen, um in solchen Fällen eine Legalisierung des Aufenthalts zu ermöglichen. Die Praxis der letzten Jahre und Jahrzehnte zeigt, dass die Möglichkeiten der Härtefallregelung durch die Kantone in ihrer heutigen Ausprägung kein solches Instrument darstellen. Zu gross sind die Unterschiede der Handhabung zwischen den Kantonen, zu klein ist die Bereitschaft einiger grosser Kantone, den Spielraum zu nutzen. Gefragt sind vielmehr klare und deutlich konkretere bundesrechtliche Vorgaben und die Einführung der Parteistellung der Gesuchsteller verbunden mit der Möglichkeit, ablehnende Entscheide vor einem eidgenössischen Gericht geltend zu machen. Nur so kann sich schweizweit eine einheitliche und berechenbare Praxis etablieren. Zu erwägen ist eine Behandlung der Gesuche durch Bundesstellen, damit endlich Bewegung in diese seit Jahren blockierte Diskussion kommt.

Die SP hat auf parlamentarischer Ebene entsprechende Vorschläge eingereicht.<sup>90</sup> Obwohl diese in der Zwischenzeit von der bürgerlichen Mehrheit abgelehnt wurden, betrachtet sie die SP immer noch als den aktuellsten Stand der Diskussion. Wer einfach nur sagt, die Sans-Papiers müssten das Land verlassen oder auf die kantonalen Härtefallkommissionen verweist, ohne deren Praxis einer grundlegenden Neuregelung zu unterziehen, verweigert sich der Diskussion und Problemlösung. Dies ist in Anbetracht der Bedeutung der Sans-Papiers für die Realwirtschaft doppelbödig – dies gilt umso mehr für die bürgerlichen Interessenvertreter jener Branchen, in denen die meisten Sans-Papiers arbeiten wie z.B. Landwirtschaft und Gastronomie.

#### **Dafür steht die SP ein:**

135. Es muss endlich Schluss sein mit der Doppelbödigkeit und dem Wegsehen! Es braucht eine vernünftige Härtefallregelung auf der Basis klarer bundesrechtlicher Vorgaben. Die GesuchstellerInnen müssen Parteistellung bekommen und ablehnende Entscheide vor einem eidgenössischen Gericht anfechten können, damit sich schweizweit eine einheitliche Praxis etablieren kann. Die Chancen für die Betroffenen müssen abschätzbar sein, damit sie das Ri-

---

<sup>90</sup> Z.B. die [Motion 10.3740 Legalisierung des Aufenthalts der Sans-Papiers. Einführung der Verjährung im Ausländergesetz von Jean-Charles Rielle](#)

siko einer Gesuchstellung eingehen. Zu erwägen ist auch die Einrichtung einer Möglichkeit, die Gesuche anonym einreichen und vorprüfen zu lassen.

136. Ohne Aufenthaltsgenehmigung anwesende Personen sollen über eine grosszügige Einzelfalllösung legalisiert werden, sofern folgende fünf Bedingungen erfüllt sind:
1. 5 Jahre Anwesenheit ohne Papiere;
  2. gute Integration;
  3. kein Verstoss gegen die schweizerische Rechtsordnung (ausgenommen irregulärer Aufenthalt, Schwarzarbeit und Bagatelldelikte);
  4. Willen zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung;
  5. Offenlegung von persönlichen und finanziellen Verhältnissen.

#### **48. Die Lage der Sans-Papiers auch ausserhalb des Ausländerrechts verbessern**

Man darf sich nicht der Illusion hingeben, dass mit einer optimal ausgestalteten Zulassungspolitik irreguläre Migration und Aufenthalt ganz unterbunden werden könnten. Es wird immer Konstellationen geben, die durch jede noch so gut durchdachte gesetzgeberische Lösung fallen – mit einer guten Migrationspolitik kann man diese Quote aber klein halten.

Sowohl für die betroffenen MigrantInnen als auch für ihre Umgebung und letztlich für die ganze Gesellschaft ist es essentiell, dass Sans-Papiers trotz ihres irregulären Aufenthalts nicht von allen zivilgesellschaftlichen Strukturen abgeschnitten sind – dies gilt umso mehr, solange für die Zehntausenden von heutigen Sans-Papiers keine Lösungen zur Regularisierung gefunden werden. Besonders wichtig ist der Zugang zum Gesundheitssystem und für die Kinder der Zugang zum Bildungssystem, auf den sie gestützt auf Art. 28 der Kinderrechtskonvention ein klares Anrecht haben. Folgerichtig ist sodann, dass Sans-Papiers Kindern, die ihre Schulbildung in der Schweiz absolviert haben, auch der Übergang ins Berufsbildungssystem ermöglicht wird. Aber auch erwachsene Sans-Papier sollten die Möglichkeit bekommen, bei langjähriger Berufserfahrung in der Schweiz über ein Validierungsverfahren, wie es im Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) vorgesehen ist, einen qualifizierten Abschluss zu erhalten.

#### **Dafür steht die SP ein:**

137. Das Gesundheits- und Bildungssystem müssen weiterhin unabhängig von fremdenpolizeilicher Vereinnahmung bleiben, damit Sans-Papiers nicht von wichtigen Ressourcen abgeschnitten werden und ihre Kinder, die für ihren Status noch weniger können als die Eltern, nicht um ihre Zukunft betrogen werden.
138. Sans-Papier Kinder müssen zur Schule gehen und nach Abschluss der obligatorischen Schulbildung einen diskriminierungsfreien Zugang zum Berufsbildungssystem haben. Die vorliegenden Vorschläge,<sup>91</sup> die dies rechtlich möglich machen sollen, gehen in die richtige Richtung, reichen aber noch nicht aus – das Risiko der Ausweisung der ganzen Familie, das die gesuchstellenden Jugendlichen eingehen müssten, ist viel zu hoch.
139. Die SP unterstützt die Forderung der Eidgenössischen Kommission für Migration,<sup>92</sup> berufstätigen Sans-Papiers mit langjähriger Berufserfahrung in der Schweiz die Nachholung eines qualifizierten Abschlusses über ein Validierungsverfahren nach BBG zur ermöglichen.

---

<sup>91</sup> Vernehmlassungsvorlage Berufsbildung jugendliche Sans-Papiers: [Bericht](#) und [Entwurf](#)

<sup>92</sup> Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, [Sans-Papiers in der Schweiz. Empfehlungen](#), 2011, S. 7.

## P. Stärkung der globalen Gouvernanz

### 49. Die UNO zur Steuerung der globalen Migration stärken

Die multilaterale Regulierung der Migration ist weit weniger fortgeschritten als jene, welche für den geordneten globalen Fluss von Kapital, Gütern, Dienstleistungen, Informationen und Ideen sorgen. Zwar gibt es in Genf eine internationale Organisation für Migration (IOM). Sie ist aber vergleichsweise schwach, besitzt praktisch nur operative Aufgaben und ist kaum in das UNO-System integriert. Als Nicht-UNO-Organisation kann die IOM kaum zur Formulierung einer weltweiten Politik und Normenbildung beitragen. Es wäre aber dringend, dass das Völkerrecht auf dem Gebiet der Migration weiterentwickelt werden kann.

Zur Verbesserung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Migration hat die Schweiz 2001 die Berner Initiative lanciert und den internationalen Migrationsdialog auch in der Weltkommission für internationale Migration (GCIM) gefördert, die 2005 ihren wegweisenden Bericht veröffentlichte.<sup>93</sup> 2006 debattierte die 61. Generalversammlung der UNO erstmals auf Ministerebene über Migration.<sup>94</sup> Dies war ein Meilenstein, um die Migration als globales Thema zu verankern. Zur Sprache kam der Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung, Arbeitsmigration, Rechte der MigrantInnen, Kampf gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel. Die Schweiz liess sich damals freilich bloss auf Beamtenebene vertreten.

In den letzten Jahren hat sich die Schweiz wieder vermehrt für die Verankerung der Migrationsthematik in der UNO eingesetzt. Auch dank dem Engagement der Schweiz findet 2011 im Rahmen der Generalversammlung ein informeller und 2013 auf Ministerebene ein weiterer High-Level Dialog zum Thema Migration und Entwicklung statt. 2011 präsidierte die Schweiz zudem das Globale Forum für Migration und Entwicklung ([GFDM](#)), eine informelle Plattform, die den weltweiten Austausch und die konkrete Zusammenarbeit zwischen Staaten und anderen Akteuren im Migrations- und Entwicklungsbereich ermöglicht. 2007 schlossen sich sechzehn internationale Organisationen in der Globalen Migrationsgruppe ([GMG](#)) zusammen; es gehören ihr u.a. die Internationale Organisation für Migration ([IOM](#)), das Hochkommissariat für Flüchtlinge ([UNHCR](#)), die UN-Abteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten ([UN-DESA](#)) und die Internationale Arbeitsorganisation ([ILO](#)) an. Auf regionaler Ebene engagieren sich u.a. die Europäische Union, der Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Migrationsbereich.<sup>95</sup>

#### **Dafür steht die SP ein:**

140. Damit Migration in Dienste der menschlichen Entwicklung steht, ist ein globaler regulatorischer Rahmen unverzichtbar. Langfristiges Ziel ist die Errichtung einer UNO-Organisation für Migration. Als möglicher und realistischer Zwischenschritt soll sich die Schweiz dafür einsetzen, den High-Level Dialog zum Thema Migration und Entwicklung in der UNO-Generalversammlung auf Ministerebene zu institutionalisieren und die vorhandenen globalen Foren und Übereinkommen für Migration und Entwicklung zu stärken.

---

<sup>93</sup> [Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien](#). Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Oktober 2005, Ziffer 44.

<sup>94</sup> United Nations General Assembly, [High Level Dialogue on International Migration and Development](#), 14./15. September 2006. Der Bundesrat liess sich durch den damaligen DEZA-Chef Walter Fust vertreten.

<sup>95</sup> Zu dieser Übersicht siehe auch EDA, [Internationaler Migrationsdialog](#).

141. Die SP unterstützt die Vision der Weltkommission für internationale Migration, den globalen Arbeitsmarkt unter den Bedingungen einer wirkungsvollen Regulation zu liberalisieren. Dies würde zum Wachstum der Weltwirtschaft beitragen, ein besseres Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage an Arbeitsmigration schaffen und sicherstellen, dass BürgerInnen südlicher Länder durch den verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt im Norden vermehrt zur Entwicklung in ihren eigenen Ländern beitragen könnten.
142. Die Schweiz soll das Nötige vorsehen, um das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeiter des Europarates (1977, STE 093) ratifizieren zu können. Dieses regelt die Anwerbung, ärztliche Untersuchung, Prüfung der beruflichen Eignung, Familienzusammenführung, Arbeitsbedingungen, Überweisung von Ersparnissen, soziale Sicherheit, Fürsorge und medizinische Versorgung, Vertragsablauf, Entlassung und Wiederbeschäftigung. Die schweizerische Gesetzgebung erfüllt die Anforderungen dieses Übereinkommens hinsichtlich der Angehörigen der EU-/EFTA-Staaten, nicht aber für Angehörige aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten. Das Übereinkommen setzt somit – wie von der SP langfristig angestrebt – die Überwindung des Zweikreismodells voraus.

## **50. Einbindung und Mitwirkung der Schweiz in der europäischen Migrationspolitik**

Die Migrationsaussenpolitik ist auch auf europäischer Ebene deutlich weniger weit entwickelt als etwa die Aussenwirtschaftspolitik. Während in der Aussenwirtschaft die Mitgliedstaaten das Recht, mit Drittstaaten Verträge abzuschliessen, seit Jahrzehnten an Brüssel delegiert haben, gehört die Migrationspolitik im Kern nach wie vor in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Die EU hat aber in den letzten Jahren ihre Anstrengungen intensiviert, um auch in Migrationsfragen gegenüber Drittstaaten eine gemeinsame Politik zu entwickeln. 2005 richtete die EU eine Plattform für den Dialog und die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten über Migration ein und lancierte 2009 mit dem Stockholmer Programm Initiativen zur Entwicklung eines umfassenden Zugangs zur Migration. Damit sollen die positive Wirkung von Migration gestärkt und ihre negativen Wirkungen minimiert werden. Zudem wird den Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Migration besondere Beachtung geschenkt.<sup>96</sup>

Als 2011 im Zuge des arabischen Frühlings rund 25'000 MigrantInnen an den Küsten der EU anlandeten und sich die betroffenen Länder überfordert erklärten, wurden die Defizite des bisherigen Ansatzes und die Notwendigkeit einer besseren Koordination erneut überdeutlich. Im November 2011 präsentierte die Kommission Vorschläge für ein umfassendes Konzept zum Umgang mit Migration und eine stärker strategisch ausgerichtete Politik. Der Anspruch lautet, dass diese sowohl der EU als auch den Herkunftsländern und den MigrantInnen nützen.<sup>97</sup>

### **Dafür steht die SP ein:**

143. In manchen europäischen Staaten führte der starke innenpolitische Druck gegen die Einwanderung aus Drittstaaten zu einer äusserst restriktiven Einwanderungspolitik. Andere tolerieren offen massenhafte irreguläre Einwanderung und beuten diese MigrantInnen gestützt auf deren prekären Status dann umso hemmungsloser aus. Beide Politiken wirken negativ auf die Migrationspolitik der übrigen europäischen Staaten zurück. Diese Spirale nach unten kann nur durch die Formulierung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik durchbrochen werden. Deren Grundlage muss darin bestehen anzuerkennen, dass Europa auf

<sup>96</sup> Europäische Kommission, [Konsultation zum Gesamtansatz zur Migrationsfrage](#), 11.4.2011.

<sup>97</sup> Europäische Kommission, [Eine Einwanderungspolitik, die allen nützt](#), Mitteilung vom 21.11.2011.

MigrantInnen aus Drittstaaten angewiesen ist, um das europäische Sozialmodell zu erhalten, und dass eine kontrollierte und gesteuerte Migration auch zutiefst im Interesse der Herkunftsstaaten und der MigrantInnen selber ist.

144. Die Schweiz muss alles daran setzen, um als gleichberechtigter Partner an der laufenden migrationspolitischen Diskussion in Europa mitwirken zu können. Die strategische migrationspolitische Ausrichtung der EU gegenüber Drittstaaten wirkt sich unmittelbar auf die Schweiz aus. Auch die Schweiz kann ihr Zweikreisemodell nur sehr eng mit der EU koordiniert überwinden. Es ist unverzichtbar, dass die Schweiz ihre Migrationsstrategie gemeinsam mit der EU entwickelt. Auch in Bezug auf den globalen Migrationsdialog kann die Schweiz allein weit weniger bewirken als in enger Abstimmung und einem koordinierten Vorgehen mit der EU.
145. Als Folge des dramatischen Umbruchs in Südosteuropa in den 90er Jahren haben sich die sozioökonomischen Existenzbedingungen zahlreicher Roma-Gemeinschaften der Region massiv verschlechtert. Vielen von ihnen erscheint die Migration in westliche Länder als einzige Hoffnung auf ein besseres Leben. Die Schweiz muss in Zusammenarbeit mit der EU und dem Europarat ihre Programme zur Anerkennung der kulturellen Identität der Roma und zu deren gleichberechtigten sozialen, wirtschaftlichen und politischen Teilhabe in der Region verstärken.

## **51. Schlepperbanden und Menschenhandel bekämpfen**

Die persönliche Sicherheit und Unversehrtheit der MigrantInnen ist überall dort gefährdet, wo die Möglichkeiten zur legalen Immigration stark eingeschränkt sind. Schlepperbanden machen sich breit und der Menschenhandel floriert. Dabei handelt es sich um Verbrechen, die den Wunsch von Menschen nach einem besseren Leben gnadenlos ausbeuten und die Aussicht auf hohen Profit über das Leben und die Sicherheit der MigrantInnen stellen. Diese Form der organisierten Kriminalität macht alle Ansätze zu einer wirksamen Steuerung von Migration im Dienste der MigrantInnen, ihrer Herkunfts-, Transit- und Zielländer zunichte. Ein umfassender Zugang zum Phänomen des Schleppertums und des Menschenhandels sowie wirksame und international koordinierte Instrumente zur Steuerung und Gestaltung der Migration sind unverzichtbar, um Menschenleben zu retten, die Sicherheit der MigrantInnen zu gewährleisten und das Potenzial von Migration zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung zu nutzen und zu stärken.

Die UNO-Generalversammlung verabschiedete im August 2010 einen umfassenden Plan zur Bekämpfung des Menschenhandels.<sup>98</sup> Die Internationale Arbeitsorganisation ILO hat bereits 1930 ihr erstes Übereinkommen gegen Zwangsarbeit erlassen. 2006 trat die Schweiz dem Uno-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, sowie gegen die Schlepperei von MigrantInnen auf dem Land-, See- und Luftweg bei.<sup>99</sup> In der EU ist es die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten (Frontex), welche Schleppertum, illegale Einreise und Menschenhandel bekämpfen soll. Im September 2011 setzte das Europäische Parlament durch, dass den leitenden Frontex-Organen ein Grundrechtsbeauftragter und ein Konsultationsforum für Grundrechtsfragen zur Seite stehen. Dem Konsultationsforum gehören die Europäische Unter-

---

<sup>98</sup> United Nations [Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons](#), Resolution adopted by the General Assembly, 12 August 2010, A/RES/64/293.

<sup>99</sup> Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Zusatzprotokolle gegen Menschenhandel und Schlepperei. Uno-Übereinkommen, Geschäft [05.074](#).

stützungsagentur für Asylangelegenheiten, die Grundrechte-Agentur, der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und andere einschlägige Organisationen an.<sup>100</sup>

**Dafür steht die SP ein:**

146. Meist stehen am Anfang von irregulärer Migration und Beschäftigung Schlepperbanden, welche die irregulären Einreiseversuche organisiert haben. Sie nehmen in Kauf, dass diese Einreiseversuche oft auf tragische Weise enden und jedes Jahr zwischen 3'000 und 4'000 Menschen sterben, die nach Europa eingeschleust werden sollen. Aber auch jene, die es unversehrt schaffen, müssen als rechtlose MigrantInnen z. B. auf Baustellen ohne Schutzvorkehrungen arbeiten und können sich rechtlich auch nicht wehren, wenn ihre Haut im Reinigungsgewerbe oder in der Landwirtschaft mit schädlichen Chemikalien und Pestiziden in Kontakt kommt und sie für einen Hungerlohn 12 bis 16 Stunden am Tag arbeiten müssen.
147. Schleppertum und Menschenhandel sind Straftaten, die nicht toleriert werden dürfen. Zur Bekämpfung braucht es einen sinnvollen Mix sowohl von präventiven als auch von repressiven Massnahmen. Zu den wichtigsten präventiven Massnahmen gehören die Schaffung von Möglichkeiten zur legalen Migration und wirksame, am Schutz der Individuen orientierte Grenzkontrollen in Verbindung mit raschen und würdigen Aufnahme- bzw. Rückweisungsverfahren.
148. Die Bekämpfung des Menschenhandels muss sich vor allem gegen die Schlepper und nicht gegen die MigrantInnen richten. Aktionen gegen die illegale Einreise von MigrantInnen müssen unter allen Umständen dem Schutz des Lebens und der körperlichen und seelischen Integrität der MigrantInnen Vorrang geben. Diese haben in jedem Fall Anspruch auf ein würdiges individuelles Verfahren, in dessen Rahmen abgeklärt wird, ob ein Recht zur Einreise und zum Aufenthalt besteht oder nicht.
149. Kinder und Jugendliche, die aus dem Ausland in die Schweiz gebracht werden, um hier zu betteln oder Straftaten zu begehen, müssen besser geschützt werden. Behörden und Öffentlichkeit müssen für die Problematik sensibilisiert und gegen den Menschenhandel mit Minderjährigen soll ein breit abgestütztes und koordiniertes Vorgehen erreicht werden, wie dies der Schweizerische Städteverband zusammen mit der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel des Bundes (KSMM) vorgeschlagen hat.

---

<sup>100</sup> Europäisches Parlament, Frontex: Neuer Überwacher der Grundrechte, [Medienmitteilung vom 13. 9. 2011](#) – [Legislative Entschliessung vom 13. 9. 2011](#).

## VI. Nächste Schritte

Die ehrgeizigen Ziele der SP-Migrationspolitik können nur mit einem ehrgeizigen und vielseitigen Umsetzungsplan verwirklicht werden. Der SP-Migrationspolitik kommt in der politischen Landschaft der Schweiz grosses Gewicht zu. Die Öffnung der Schweiz zusammen mit den flankierenden Massnahmen ist ein politisches Mitte-links-Projekt, denn die bürgerlichen Mitteparteien würden nicht nur ihre Werte, sondern auch ihre vitalen Interessen verraten, wenn sie in der Migrationspolitik mit den destruktiven Kräften der Nationalkonservativen zusammenspannen. Gestützt auf diese Ausgangslage setzte die SP in den letzten Jahren die grösste Arbeitsmarktreform seit hundert Jahren – die flankierenden Massnahmen am Arbeitsmarkt – durch, indem sie von diesen ihre Zustimmung zur Personenfreizügigkeit abhängig machte. Auf gleicher Grundlage wird die SP auch ihr ganzes Gewicht für die Einführung und Durchsetzung der «flankierenden Massnahmen plus» in die Waagschale werfen, d.h. neuer flankierender Massnahmen auf dem Wohnungsmarkt, in der Bildung und in der Integrationspolitik.

Die flankierenden Massnahmen zielen vor allem darauf ab, die Risiken zu minimieren, die mit jeder starken Einwanderung verbunden sind. Darüber hinaus will die SP dazu beitragen, endlich auch die Chancen der Migration insgesamt zu erkennen, anzuerkennen und fruchtbar zu machen. Während der wirtschaftliche Nutzen der Personenfreizügigkeit bis weit in die Mitteparteien und die Verwaltung hinein unbestritten ist, fehlt diese Einsicht in Bezug auf die Einwanderung aus Regionen ausserhalb des EU-EFTA-Raumes fast gänzlich. Das Zweikreismodell wird so zu einer Schranke zwischen ja und nein, zwischen ermöglichen und zurückweisen, ja letztlich zwischen gut und böse: Einwanderung aus dem EU-EFTA-Raum sei gut, wenn sie ausreichend gestaltet werde, jene aus dem Nicht-EU-EFTA-Raum sei aber schlecht, deshalb möglichst zu erschweren und auf das absolute, flüchtlingsrechtlich gerade noch tolerierbare Mindestmass zu beschränken.

Diese Sichtweise greift aus verschiedenen Gründen, die in diesem Positionspapier ausführlich dargelegt werden, klar zu kurz. Die «Festung Europa» ist kein sozialdemokratisches Projekt und nicht nur aus entwicklungspolitischer Sicht, sondern auch aus wohlverstandenen Eigeninteressen abzulehnen. Migration birgt auch ausserhalb des Zweikreismodells neben unbestrittenen Risiken zahlreiche Chancen, die es endlich anzuerkennen und zu nutzen gilt.

Dies ist eine Forderung an den Staat und die Gesellschaft, aber auch eine Forderung an die SP selbst. Noch sind MigrantInnen in der Partei auf allen Ebenen – in den lokalen Sektionen, in den Kantonalparteien und auf Bundesebene – untervertreten. Noch gibt es viele Sektionen, die keine AusländerInnen als Mitglieder und AktivistInnen willkommen heissen und in ihre leitenden Organe gewählt haben. Immer noch verfügen nicht alle Kantonalparteien über Migrations- und Integrationskommissionen, welche die politische, soziale und gesellschaftliche Integration und Gleichstellung der MigrantInnen voranbringen können. Und bei weitem nicht alle Kantonalparteien verfügen über Kommissionen für internationale Solidarität, in welche die verschiedenen Auslands-Diasporas in der Schweiz ihr Know-how über ihr Herkunftsland einbringen und ihre sozialen Beziehungen zu diesem im Rahmen einer neu definierten, an der Gerechtigkeit orientierten internationalen Solidaritätsarbeit zum Tragen bringen können.

Kurz: Die Umsetzung der in diesem Positionspapier geschilderten Ziele der SP-Migrationspolitik erfordert eine breit abgestützte Basis, die von unten her aufgebaut und von allen SP-Mitgliedern diskutiert und mitgetragen werden muss. Gelingt diese Arbeit, so wird sich zeigen, dass Migrationspolitik ein sehr attraktives, die Grundwerte der Partei stärkendes Politikfeld bildet, eine Politik, die im Dienste aller statt bloss einiger weniger steht.