

Migrationsbaustelle Schweiz

Untersuchungen zur Geschichte der Ausländer- und Asylpolitik

Vor der Abstimmung zur Ausländer- und Asylpolitik lohnt sich ein Blick zurück.

Zwei Publikationen bieten Einsichten in die Stimmungskonjunkturen und in den pragmatischen Umgang mit den wirtschaftlichen, humanitären und politischen Aspekten unterschiedlicher Migration.

Zahlen haben in der Bevölkerungs- wie in der Flüchtlingspolitik seit je eine wichtige Rolle gespielt. Mit Zahlen will man Wirklichkeit erfassen und abbilden. Zahlen sind gleichzeitig aber auch Ergebnisse von Wahrnehmung und Problemverständnis, Belege dessen also, was wir sehen wollen. Das zeigt Jean-Marie Le Goff in einer kleinen Untersuchung zur Schweizerischen Ausländerstatistik. 1949 war sie ganz auf die jährlichen Zulassungen fokussiert, 1999 dagegen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. In einer ersten Phase werden die Ausländer nur unter dem Aspekt der Arbeit und der Wirtschaftssektoren betrachtet, in einer zweiten unter dem Aspekt der Integration. Während nichtschweizerische Statistiken die Ausländer eher nach Ethnien sortieren, steht in der schweizerischen Betrachtung die Sprache im Vordergrund. Die relativierende Betrachtung von Zahlenkonstrukten hätte wohl noch etwas weiter getrieben und zum Beispiel auch mit den Konjunkturen der Einschätzung von Arbeits- oder Asylnmigration als Problemgrösse illustriert werden können.

Kalküle der Zulassungspraxis

Le Goffs Aufsatz findet sich in einem Band, mit dem das inzwischen abgeschlossene Nationale Forschungsprogramm 39, «Migration und interkulturelle Beziehungen», die historische Dimension berücksichtigen wollte. Hauptverfasser und Leiter des von rund zehn Sozialwissenschaftlern mitgetragenen Unternehmens war der früh verstorbene Hans Mahnig vom Schweizerischen Forum für Migrationsstudien. Die meisten Beiträge wurden ohne Archivarbeit verfasst; Hauptquellen waren gedruckte Amtsschriften, die «Année Politique» und die NZZ. Die Synthese kommt erstaunlicherweise ohne Einbezug wichtiger deutschsprachiger und historischer Werke (Braun, Halter, Buomberger usw.) aus.

Als Historiker hat Mauro Cerutti immerhin einen archivgestützten Beitrag über die Migrationspolitik der Jahre 1945–1970 verfasst. Hier erfährt man denn auch wirklich Neues. Etwa, dass man sich 1961 dafür aussprach, neben den Italienern als Konkurrenz auch Spanien ins Land zu holen – weil einzelne Italiener «den Kopf sehr hoch» hielten. Zudem würde im Fall der spanischen Arbeitskräfte nicht das Risiko bestehen, dass sie den Franquismus importierten, während bei den Italienern dies mit dem Kommunismus sehr wohl der Fall sei. Zuvor waren aber Italiener den Deutschen vorgezogen worden, weil man wegen der stärker ausgeprägten Heimatliebe der Italiener damit rechnete, dass sie wieder nach Hause gehen würden. Schon Anfang der 1960er Jahre fielen die nach weiteren Arbeitskräfte-reservoirs suchenden Blicke auf «entferntere Länder»: auf Griechenland und die Türkei, wobei doch auch die Frage der kulturellen Verträglichkeit und der Gefahr der Ausbeutung wegen mangelnder Ortskenntnis thematisiert wurde.

Die in den 1960er Jahren aufkommende Xenophobie richtete sich nicht gegen die Asyl-, sondern gegen die Arbeitsmigration. Nicht mit der nötigen Deutlichkeit wird gezeigt, dass die gewerkschaftliche Kritik Ende der 1950er Jahre der nationalkonservativen Fundamentalarbeiterschaft gegenüber die sogenannte Überfremdung voraussetzte. 1971 sprach sich die SPS für die Beibehaltung des

Saisonierstatuts aus, weil sie befürchtete, dass dessen Aufhebung zur «Entwicklungshilfe» für James Schwarzenbach würde. Andererseits erscheint Bundesrat Hans Schaffner 1964 als Warner vor der «grossen Illusion», man könne weiterhin nur Arbeitskräfte «hineinnehmen» und die Frauen, Kinder und Betagten draussen lassen.

Umschwung in der Flüchtlingspolitik

Die Darstellung bestätigt, dass die Asylpraxis bis 1973 grosszügig und trotzdem kein Problem war. Obwohl die erste Überfremdungsinitiative bereits angerollt war, kam von dieser Seite 1968 kein Vorbehalt gegen die Aufnahme der rund 13 500 Flüchtlinge aus der Tschechoslowakei. Zu Recht stellen Lorena Parini und Matteo Gianni in ihrem Beitrag fest, dass es bis 1971 eine klare Trennung in der Einschätzung der Asyl- und der Arbeitsmigration gab. Für 1973 fehlt aber eine Feinanalyse, die das zeitliche Verhältnis zwischen dem Staatsstreich in Chile im September und dem Ölschock im Oktober/November geklärt hätte. Die grosse Zurückhaltung gegenüber den chilenischen Flüchtlingen war wohl weniger durch die einsetzende Wirtschaftskrise als durch die Tatsache bedingt, dass es sich – wie in den 1930er Jahren – um Flüchtlinge aus dem linken Lager handelte. Eine Konsultation der Akten des Bundesarchivs hätte weiteren Aufschluss gegeben.

Im Falle dieser kleinen Flüchtlingswelle meldeten sich nun aber die Exponenten der äusseren Rechten und argumentierten – erstmals wieder seit dem Zweiten Weltkrieg – mit dem Schreckbild der Überbevölkerung und der Beschäftigungskrise. Zudem sollten Staatsstreichopfer nicht zu leicht in den Genuss des Asyls kommen, hätte doch – so die Argumentation – auch in Italien einmal ein Coup eintreten und der Schweiz eine Springflut («raz de marée») beschern können. Damals wirkte die Erfahrung des Zweiten Weltkriegs noch ein wenig nach. Bundesrat Furgler beschwor, man solle keine Angst haben, «das Boot ist noch nicht voll». Die nach dem Vorbild der Kriegsjahre lancierte private Freiplatzaktion wurde aber gestoppt, es hatten sich – wie schon 1942 – viel zu viele gemeldet, 1973 waren es rund 3000. Wie viel chilenische Flüchtlinge schliesslich aufgenommen wurden, erfährt man aus dieser Darstellung nicht (es waren etwa 1600, wobei anfänglich von 225 die Rede gewesen war). Die nächste «Welle», die der südostasiatischen Boat-People von 1979 (mit 8200 Flüchtlingen, anfänglich 1000), wird völlig übergangen.

Vermischung der Typen von Migration

Die weiteren Ausführungen skizzieren die verschiedenen Konstellationen und Konjunkturen gemäss den von Parini und Gianni genannten Variablen: der ideologischen Befindlichkeit, den realen Migrationsströmen, der wirtschaftlichen Dynamik und dem internationalen Kontext, wobei in diesem Fall eher die Konstante der völkerrechtlichen Verpflichtungen gemeint ist. Durchgehendes Charakteristikum: wechselnde Stimmungen («tonalités»); in der Ära Kopp die brüsche Bereitschaft zu einer pauschalen Liquidation des Aktenbergs, dann wieder die schnelle Rückkehr zur Einzelprüfung der Asyllossiers.

In den 1980er Jahren kam es zu einer zunehmenden Vermischung in der Wahrnehmung der beiden Migrationstypen. Die früher ganz auf die Arbeitsmigration ausgerichtete Fremdenfeindlichkeit ging dabei weitestgehend auf den Asylbereich über, obwohl das Unbehagen zu einem grossen Teil aus dem anderen Sektor stammte. Für das, was trotz proklamierten Prinzipien und zahlreichen Positionspapieren zwangsläufig praktiziert wurde, tauchen im Text am Rande zwei sehr menschliche Begriffe auf: «pilotage à vue» oder «muddling through», zu Deutsch: durchwursteln. Im Schlusswort ist in einer anderen Metaphorik von einer seit einem Vierteljahrhundert betriebenen «Baustelle» die Rede.

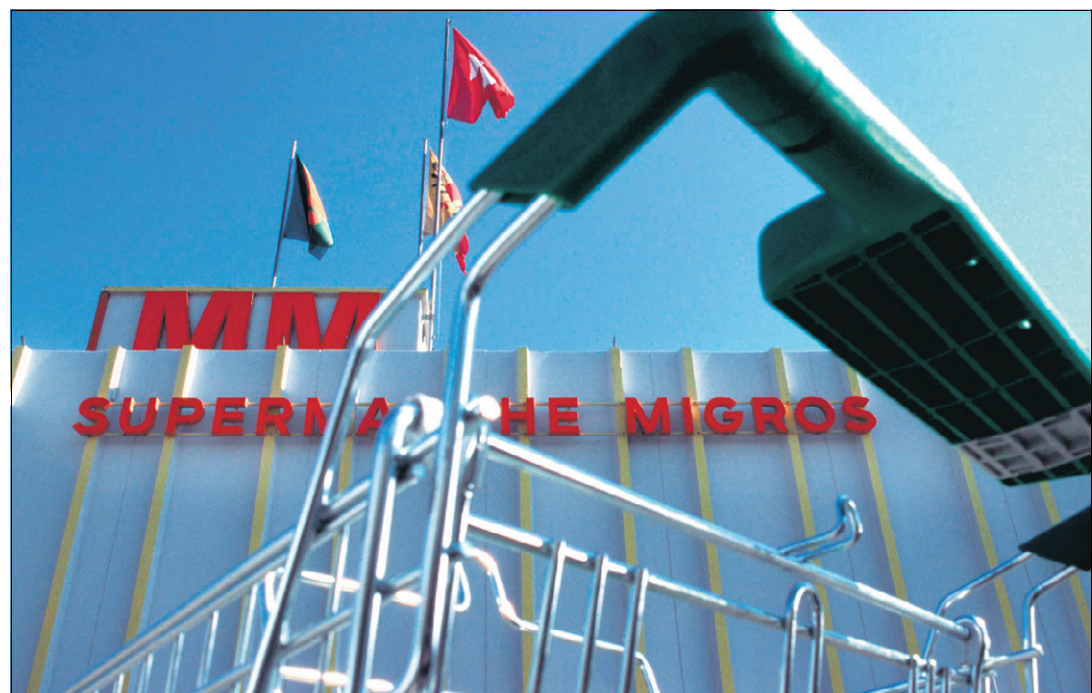
Schwierigkeiten der Steuerung

Die Publikation gibt immerhin einen strukturierenden Überblick über die jeweils herrschende Unübersichtlichkeit. Verschiedene Hauptfragen klingen immer wieder an, werden aber nie wirklich thematisiert: In welchem Mass ist Migration überhaupt steuerbar in einem Land, in dem stark divergierende Kräfte auf den sogenannten Entscheidungsprozess stark einwirken können? Dann die zentrale Frage nach dem Verhältnis von Bund und Kantonen und der auch hier zu beobachtende Umstand, dass die «cantons latins» eine markant liberalere Grundeinstellung haben.

Ein vom Neuenburger Geographen Etienne Piguet erarbeiteter Zwillingband bietet eine quantitative Analyse der Migrationsströme der Jahre 1948–1998; leider ohne die Ergebnisse der Volkszählung von 2000 berücksichtigen zu können. Diesem alles in allem sehr informativen und mit zahlreichen anschaulichen Grafiken ausgestatteten Band kann man entnehmen, dass zwischen 1949 und 2001 insgesamt 3 454 034 Arbeiter in die Schweiz gekommen sind und einen Beitrag geleistet haben «à faire la Suisse d'aujourd'hui».

Georg Kreis

Hans Mahnig u. a.: Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948. Seismo-Verlag, Zürich 2005. 468 S., Fr. 68.–, € 45.–.
Etienne Piguet: L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires. Seismo-Verlag, Zürich 2005. 256 S., Fr. 42.–, € 28.–.



Die Migros Genf im Kreuzfeuer politischer Auseinandersetzungen.

FRANÇOIS GROBET / REZO

Grenzgänger als Genfer Tabu

Migros in die Schusslinie geraten

C. Bi. Wer seine Ruhe haben will, sollte in Genf um das Thema Grenzgänger einen grossen Bogen machen. Diese Erfahrung hat die Migros Genf machen müssen. Ende letzter Woche meldeten Genfer Zeitungen in grossen Schlagzeilen, die Migros-Genossenschaft werde in ihrer Personalpolitik künftig eine Quote zum Schutz der einheimischen Arbeitnehmer einführen und nur noch 10 Prozent Grenzgänger einstellen. Was kommen musste, kam: Sogleich entbrannte eine schrille Polemik, bei der die einen das Engagement der Migros im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit lobten und die anderen diesen, wie sie sagten, «nationalistischen Sündenfall» anprangerten. Für den Beobachter der Genfer Politik kam dies wenig überraschend. Denn die Grenzgänger sind in den letzten Monaten immer mehr zum Reizthema geworden. Mit der eidgenössischen Abstimmung über die Erweiterung der bilateralen Verträge auf die neuen EU-Staaten hat sowohl im bürgerlichen als auch im linken Lager die Besorgnis zugenommen. Die wachsende Zahl der Grenzgänger polarisiert umso mehr, als Genf trotz blendender Verfassung der einheimischen Wirtschaft eine stabil rekordhohe Arbeitslosenrate ausweist.

Die Zeitungsmeldungen führten aber auch innerhalb des Migros-Personals zu Unruhe, da ein Teil der französischen Arbeitnehmer sie als

Angriff verstand. Es kam sogar zu Boykottandrohungen einer Grenzgänger-Organisation. Jedenfalls fühlte sich der Generaldirektor der Migros Genf, Guy Vibourel, inzwischen zu einer Klarstellung gedrängt. In einem Communiqué des Unternehmens mit dem Titel «Migros Genf zählt auf ihre Grenzgänger!» heisst es, es sei keine Rede von einer Quotenregelung. Man werde auch weiterhin eine für alle offene und nicht diskriminierende Personalpolitik führen und in erster Linie auf die Kompetenzen abstellen. Offenbar will die Migros aber dafür sorgen, dass bei Neueinstellungen die sogenannten «Primo-Grenzgänger», das heisst die neu auf dem Genfer Arbeitsmarkt erscheinenden Grenzgänger, wie bisher nicht mehr als 10 Prozent des gesamten Kontingents ausmachen. Hingegen sei keineswegs geplant, die bereits in Genf aktiven Grenzgänger zu diskriminieren. Die ausländischen Arbeitskräfte der Migros Genf hätten nichts zu befürchten, machte Vibourel auch in einem Interview mit der «Tribune de Genève» klar. – Ob sich die Migros Genf mit dieser publizistischen Gegenoffensive aus der Schusslinie manövrieren konnte, muss sich noch weisen. Dem Unternehmen kommt jedenfalls das Verdienst zu, ein heikles Thema aufgegriffen und über mögliche Lösungen nachgedacht zu haben.

Herausgegriffen

Professoraler Stammtisch

ni. Die meisten werden ihre Meinung zur Komplementärmedizin haben – spätestens seit dem bundesrätlichen Entscheid vor einem Jahr. Damals wurden die fünf wichtigsten alternativen Behandlungsverfahren aus der Grundversicherung der Krankenkassen gekippt. Für die Gegner der «sanften» Medizin war dies das richtige Signal, die Befürworter hingegen sprechen von einem Skandal, der sich nun per Volksinitiative wieder rückgängig machen lasse.

Entlang der bekannten Ränder verlief auch das kurze, aber heftige verbale Duell in der Sendung «Kassensturz» vom Dienstagabend. Dabei standen sich der Berner Immunologie-Professor Beda Stadler und der Internist und Akupunktur Jörg Fritschi gegenüber. Stadler ist für seine fundamentale Ablehnung der Komplementärmedizin bekannt, und Fritschi kämpft als Präsident der Schweizer Komplementärmediziner für eine umfassende Berücksichtigung alternativer Heilmethoden in der Schweiz.

Somit waren die Rollen klar verteilt. Und vielleicht ist es naiv, von einer solchen Konstellation eine konstruktive Diskussion zu erwarten, die nebst dem bekannten Schwarzweissdenken auch Grautöne zulässt; die sich nicht nur für den alten Methodenstreit, sondern auch für die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse von Patienten und Praktikern interessiert. Möglicherweise ist das von den Fernsehmachern, die ihre Gäste auch nach dem Unterhaltungswert auszuwählen, auch gar nicht erwünscht. Das gebällige TV-Gespräch geriet jedenfalls rasch zum gehässigen Schlagabtausch, den man am Stammtisch, nicht aber in einer Informationssendung erwartet.

Während Fritschi sich um einen sachlichen Diskurs bemühte, hatte man bei Stadler das Gefühl, dass ihm das Thema lästig war und er jedes Wort darüber für unnötig hält. Statt lustvoll zu streiten, begnügte er sich damit, die Komplementärmedizin mit Pauschalurteilen zu demontieren und der Lächerlichkeit preiszugeben. So sagte er etwa, man müsse endlich zur Kenntnis nehmen, dass die chinesische Medizin nichts taue. Und auf den Einwand des Moderators, dass doch viele Personen mit der Komplementärmedizin gute Erfahrungen machten, antwortete er lapidar: «Trugschluss.» Nicht einmal das Resultat der Zuschauer, die nach dem Streitgespräch per SMS ihre Meinung zur Volksinitiative kundtaten, brachte Stadler zum Nachdenken. Von den 19 100 Stim-

men sprachen sich 82 Prozent für die Initiative und 18 Prozent dagegen aus. Stadlers Erklärung: «Die meisten meinen, die Grundversicherung sei gratis. Das ist die Mentalität.»

Manch ein Zuschauer wird sich fragen, ob Stadler das Volk – und damit seine Patienten – nicht ernst nimmt. Was noch schlimmer ist: Nimmt die Schulmedizin nicht auch gerade durch solch undifferenzierte Auftritte ihrer Exponenten Schaden? Man kann sich jedenfalls vorstellen, dass Patienten zur Komplementärmedizin wechseln, nachdem sie in der wissenschaftlichen Medizin Arroganz und fehlende Sensibilität erlebt haben. In diesem Sinn können die Befürworter der Komplementärmedizin mit Stadlers Auftritt zufrieden sein.

Gute Wirkung kantonaler Energieförderprogramme

Lob vom Bundesamt für Energie

Bern, 6. Sept. (sda) Die kantonalen Energieförderprogramme haben 2005 laut dem Bundesamt für Energie (BFE) eine «glänzende Wirkung» erzielt. Unter anderem wurde der CO₂-Ausstoss um 59 000 Tonnen reduziert. Das sei ein wesentlicher Beitrag an die Umweltziele des Bundes. Gemäss einem vom BFE veröffentlichten Bericht wurden für die kantonalen Förderprogramme 2005 insgesamt 38,3 Millionen Franken aufwendet, davon waren 14 Millionen Franken Beiträge des Bundes. Es konnte eine Reduktion des Energiebedarfs um 204 Gigawattstunden (GWh) im Jahr 2005 (4900 GWh bezogen auf die ganze Lebensdauer der Massnahmen) erreicht werden. Es wurden 191 Millionen Franken an energetischen Investitionen erzielt sowie eine Beschäftigungswirkung von 1140 Personenjahren. Im Vergleich zum Vorjahr konnte die Gesamtwirkung um 17 Prozent und der Wirkungsfaktor im Durchschnitt aller Kantone sogar um rund 22 Prozent gesteigert werden – dies obwohl gegenüber dem Vorjahr 2,9 Prozent weniger an Fördermitteln ausbezahlt wurden. Der grösste Anteil (32 Prozent) der direkten Fördermittel floss in Massnahmen zur Verbesserung der Gebäudehülle (Minergie usw.). Bei den erneuerbaren Energien förderten die Kantone vor allem automatische und grosse Holzfeuerungen.

Vor Luftraumverhandlungen mit Frankreich

Gemeinsamer «Luftraumblock»

Bern, 6. Sept. (sda) Die Schweiz will mit Frankreich über einen flugsicherungstechnisch gemeinsam betriebenen sogenannten Luftraumblock verhandeln. Die Bildung solcher Luftraumblocke ist ein zentraler Punkt im EU-Projekt für einen einheitlichen europäischen Luftraum (Single European Sky, SES). Im Mai hatte die Landesregierung beschlossen, dass die Schweiz am SES teilnimmt. Sie will so mithelfen, den wachsenden Luftverkehr in Europa effizient und sicher zu bewältigen. Die Teilnahme am SES ist eine Folge des bilateralen Luftverkehrsabkommens mit der EU.

Mit dem SES gestaltet die EU die Flugsicherung in Europa grundsätzlich um. Unter anderem wird der Luftraum in sogenannte funktionale Luftraumblocke (FAB) aufgeteilt. Diese werden konsequent nach betrieblichen Kriterien festgelegt – an den Verkehrsströmen und nicht mehr an den Landesgrenzen orientiert. Das Schweizer Flugsicherungsunternehmen Skyguide und die französische Direction des Services de la Navigation Aérienne (DSNA) hatten in einer Studie gezeigt, dass ein FAB machbar und sinnvoll sei (NZZ 8. 7. 2006). Kein Thema ist in den Verhandlungen eine allfällige Fusion der beiden Flugsicherungen. Das Rahmenabkommen soll Mitte 2008 in Kraft treten.