

# Annäherung an Europa : Migrationen als soziale Herausforderung

Autor(en): **Schmid, W.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **89 (1992)**

Heft 3

PDF erstellt am: **27.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838154>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Risiken wie Alter, Invalidität usw. beziehen, unter die Sozialversicherung (somit also die EL). Die Arbeitsgruppe 2 im Rahmen des Kontaktgremiums zwischen dem Bund und den Kantonen (Finanzdirektoren plus der Vorsteher des EJPD) hat nach Ersatzlösungen gesucht. Eine schwierige Arbeit! Die EL sind eine typisch schweizerische Einrichtung, also ein sozialpolitischer Sonderfall. Nun ist zu sagen, dass sich die EL sehr bewährt haben und unsere Konferenz gegenüber einem Ersatzsystem äusserst skeptisch ist. Ein Rückgang zur Fürsorge oder eine Kantonalisierung würde einen sozialpolitischen Rückschritt darstellen. Gerade in unserer Zeit der Defizite in den öffentlichen Haushalten dürften hier keine Experimente erfolgen. Ein Zuschusssystem für alle birgt zwei Gefahren in sich: Entweder erfahren die bedürftigen Betagten eine Verschlechterung, oder das Zuschusssystem erfordert erhebliche Mehrkosten.

Die öffentliche Diskussion im Vorfeld der Ratifizierung des EWR-Vertrages muss in diesem Bereich dringend geführt werden, auch wenn sich dadurch die Chancen einer Zustimmung durch das Volk verringern.

## **Annäherung an Europa: Migrationen als soziale Herausforderung**

*Unter dem Titel «Annäherung an Europa und ihre Auswirkungen auf das Sozialwesen» führte die Fürsorgekonferenz des Kantons Zürich am 25. Oktober 1991 eine Tagung durch. Der nachstehende Artikel – Verfasser: Dr. W. Schmid, Chef des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich und Mitglied der Geschäftsleitung der SKöF – geht der zentralen Frage nach, wer inskünftig mit welchen Rechten in der Schweiz leben wird und welche Konsequenzen sich daraus für die Fürsorge ergeben. Der Autor geht dabei von der These aus, dass die Annäherung der Schweiz an Europa die öffentliche Fürsorge sehr bald vor neue Aufgaben stellen wird. Die Freizügigkeit des Personenverkehrs sowie die zunehmende Migration von Ländern ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft und der EFTA-Länder werden die Bevölkerungsentwicklung und die Rechtsstellung der Ausländer nachhaltig beeinflussen. Die öffentliche Fürsorge wird sich voraussichtlich vor allem mit den «Kosten» der europäischen Integration zu beschäftigen haben.*

### **1. Wege der Annäherung an Europa**

Zunächst stellt sich die Frage, wie sich die Schweiz der Europäischen Gemeinschaft annähern wird. Auch wenn gegenwärtig der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zuoberst auf der politischen Agenda steht, sollten wir uns die verschiedenen denkbaren Wege vor Augen halten. Noch sind die Würfel nämlich nicht gefallen. Denkbar sind:

- Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft
- Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

- bilaterale Verträge mit der Gemeinschaft und Annäherung
  - De-facto-Annäherung durch den autonomen Nachvollzug europäischen Rechts
- Wie die Schweiz sich europapolitisch entscheidet, wird für die Zukunft unseres Landes wichtig sein. Die schrittweise Gewährung der Freizügigkeit gegenüber Bürgern der EG und der EFTA sowie die Einbindung der Schweiz in eine europäische Migrationspolitik jedoch scheint sich heute schon klar abzuzeichnen, und zwar unabhängig vom gewählten Weg der Annäherung. Bereits im Frühjahr 1991 hat der Bundesrat in seinem Bericht zur Flüchtlings- und Ausländerpolitik die schrittweise Lockerung der fremdenrechtlichen Schranken gegenüber Bürgern der EG und der EFTA mit dem langfristigen Ziel der Freizügigkeit postuliert. Im weiteren sucht die Schweiz unabhängig der Entscheide um den EWR oder die EG bereits heute den Anschluss an die bestehenden europäischen Vertragswerke, welche den Personenverkehr mit Ländern aus Drittstaaten regeln. In der Ausländer- und Migrationspolitik sind also die Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses schon längst spürbar. So wird sich die öffentliche Fürsorge, welcher seit jeher die Rolle eines Seismographen wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen zukommt, möglicherweise schon sehr bald neuen Aufgaben gegenübergestellt sehen.

## **2. Freizügigkeit des Personenverkehrs**

Die Freizügigkeit des Personenverkehrs ist eine jener vier Grundfreiheiten, auf welcher der europäische Binnenmarkt beruht. Neben dem freien Austausch des Kapitals, der Güter und der Dienstleistungen sollen auch die Arbeitskräfte als Produktionsfaktoren keinen einzelstaatlichen Schranken mehr unterliegen. Die Übernahme der Freizügigkeit durch die Schweiz bedeutet für uns: Jeder Bürger und jede Bürgerin aus den EG- und EFTA-Ländern kann in der Schweiz einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen und frei hier Wohnsitz nehmen. Ebenso kann jede Schweizerin und jeder Schweizer in den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraumes arbeiten und wohnen. Daraus ergeben sich für die schweizerische Ausländerpolitik, soweit sie sich auf EG- und EFTA-Länder richtet, erhebliche Veränderungen.

- *Wegfall der Kontingentierung*: Das bisherige System der Kontingentierungen, welches seit den sechziger Jahren Grundlage der Ausländerpolitik bildet, kann gegenüber EG- und EFTA-Ländern nicht mehr aufrechterhalten werden. Es darf keine qualitativen oder quantitativen Begrenzungen mehr geben.
- *Keine Aufenthaltserlaubnisse*: Die fremdenpolizeiliche Bewilligung als Voraussetzung zum ordentlichen Aufenthalt in der Schweiz entfällt. Die Freizügigkeit garantiert ein Aufenthaltsrecht. Mehr als eine ordnungsgemässe Anmeldung darf nicht verlangt werden.
- *Wegfall des Saisonier-Statuts*: Das Saisonier-Statut, eine schweizerische ausländerrechtliche Besonderheit, ist mit der Freizügigkeit nicht vereinbar. Namentlich der Familiennachzug darf keinen Angehörigen der EG oder der EFTA verweigert werden.
- *Wegfall der Grenzängerregelung*: Spätestens nach dem Beitritt Österreichs

werden alle Nachbarn (mit Ausnahme Liechtensteins) der EG angehören. Mit dem Prinzip der Freizügigkeit ist die Grenzgängerregelung nicht vereinbar.

- *Keine arbeitsmarktliche Privilegierung der einheimischen Arbeitskräfte:* Da im europäischen Binnenmarkt keine protektionistischen Massnahmen zulässig sind, dürfen auch keine Schutzmassnahmen zugunsten einheimischer Arbeitskräfte ergriffen werden.
- *Anerkennung der Diplome:* Um die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nicht an einzelstaatlichen Anerkennungsvorschriften für Berufsdiplome und Landesregeln scheitern zu lassen, verlangt die Freizügigkeit des Personenverkehrs eine generelle gegenseitige Anerkennung staatlicher Prüfungen und Diplome.

In welcher Frist die Freizügigkeit des Personenverkehrs zwischen der Schweiz, den EG- und EFTA-Ländern realisiert werden soll, ist heute noch ungewiss. Der EWR-Vertrag sieht eine Übergangsfrist von fünf Jahren vor. Auch im Falle eines EG-Beitritts wäre wohl mit einer derartigen Übergangsfrist zu rechnen. Sollten EWR- und EG-Beitritt vom Volk abgelehnt werden, so dürfte die Realisierung der Freizügigkeit des Personenverkehrs wohl etwas länger dauern.

Unsicher sind heute auch die zahlenmässigen Auswirkungen der Freizügigkeit. Vorsichtige Schätzungen gehen davon aus, dass in den nächsten zehn Jahren ca. 100 000 Personen zusätzlich aus den Ländern der EG und der EFTA in der Schweiz Wohnsitz nehmen könnten. Andere Schätzungen liegen bedeutend höher.

### **3. Migrationspolitik gegenüber Drittstaaten**

Keinen unmittelbaren Einfluss wird ein EG-Beitritt oder der Abschluss eines EWR-Vertrages auf das Verhältnis der Schweiz gegenüber Angehörigen von Drittstaaten haben. Vorläufig gibt es nämlich noch keine gemeinsame europäische Migrationspolitik gegenüber Nicht-EG-Staaten, welche unser Land zu übernehmen hätte. Als Bastion nationaler Souveränität verteidigten die europäischen Staaten bisher hartnäckig ihr Recht, die Einwanderung von aussen zu regeln. Allerdings hat diese Autonomie faktisch schon einige Einschränkungen erlitten. Die geplante Abschaffung aller Grenzposten an den Binnengrenzen zwingt die Staaten nämlich notwendigerweise zu einheitlichen Kontrollen an den europäischen Aussengrenzen. Andernfalls würde das Land mit den liberalsten Einreisevorschriften unweigerlich zum Einfallstor zu allen europäischen Staaten. Davor haben alle Angst.

Zur Absicherung des einheitlichen Binnenmarktes haben deshalb die zwölf Staaten der Europäischen Gemeinschaft in den letzten Jahren um ein gemeinsames Kontrollsystem gerungen, welches heute in seinen Grundzügen feststeht. Neben einer einheitlichen Visumpolitik sieht es verbindliche Regeln über die Zuständigkeit für Grenzkontrollen an allen europäischen Aussengrenzen, für die Verantwortlichkeit zur Prüfung von Asylgesuchen, über Massnahmen gegen die illegale Einwanderung, die Amtshilfe, den Datenaustausch und vieles mehr vor. In jüngster Zeit wurden auch Anstrengungen unternommen, die Staaten Mitteleuropas in dieses System einzubinden; dies in der Hoffnung, damit den erwarteten Wanderungsbewegungen aus dem Osten wirksam entgegenzutreten.

Die Schweiz wird diese Regelungen früher oder später übernehmen. Ihre geographische Lage inmitten von Ländern, die dieses System gewählt haben, lässt langfristig etwas anderes gar nicht zu. Zur Zeit steht sie allerdings noch im Wartsaal der verschiedenen Vertragswerke. Zunehmend ungeduldig allerdings, denn sie befürchtet, von einem längeren Ausgeschlossenensein nachhaltige negative Auswirkungen, z. B. in der Asylpolitik oder der Sicherheitspolitik.

Die indirekten Wirkungen der europäischen Einreisevorschriften auf unser Land sind nur ein Hinweis dafür, wie stark die Schweiz bereits heute das Schicksal anderer Staaten mit Bezug auf die Zuwanderung aus Drittländern teilt. Wie jedes europäische Land will auch die Schweiz kein Einwanderungsland sein, und sie ist es doch. Was für den ganzen Kontinent gilt, trifft auch auf die Schweiz zu: pro Kopf der Bevölkerung nimmt sie mehr Ausländer aus Drittstaaten auf als z. B. das klassische Einwanderungsland USA. Wie in vielen europäischen Ländern überwiegt heute auch in der Schweiz die Zahl der Zuwanderer aus Nicht-EG-Staaten bei weitem jene der Zuwanderer aus dem EG-Raum. Steigend ist in der Schweiz und den meisten europäischen Staaten auch die Zahl der Asylgesuchsteller, und wenig erfolgreich sind die Versuche, der Zuwanderung durch Verschärfung der Asylverfahren beizukommen. Schliesslich stellen wir auch in der Schweiz eine Zunahme der illegalen Aufenthalte fest, eine Tendenz, die sich überall in Europa breitmacht.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die Schweiz bleibt in der Gestaltung ihrer Ausländerpolitik gegenüber Drittstaaten frei, faktisch jedoch sitzt sie mit den Staaten der europäischen Gemeinschaft in einem Boot. Sie teilt mit diesen die Entwicklungen und Zukunftsperspektiven. Sie wird sich früher oder später den Mechanismen der Zuwanderungskontrolle anschliessen.

#### **4. Konsequenzen für uns und die öffentliche Fürsorge**

Die Annäherung der Schweiz an Europa wird dem Migrationsproblem zusätzliche Brisanz geben. Sie wird wesentliche Neuerungen der schweizerischen Ausländerpolitik erzwingen, und vor allem auch die sozialrechtliche Stellung der Ausländer berühren. Für die öffentliche Fürsorge ergeben sich daraus folgende Konsequenzen:

- EG- und EFTA-Bürger sind inskünftig auch in der öffentlichen Fürsorge wie Schweizer zu behandeln. Sie haben einen Anspruch auf Sozialhilfe. Es stellt sich sogar die Frage, ob die rechtliche Ausgestaltung des Sozialhilfeanspruchs, wie er in kantonalen Gesetzen festgeschrieben ist, vor den europäischen Minimalvorschriften standhält oder in einzelnen Fällen eine Anpassung der entsprechenden Gesetze nötig sein wird.
- Die soziale Situation hat inskünftig keinen Einfluss mehr auf die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung. Konnten bisher soziale Faktoren bei der Beurteilung eines fremdenpolizeilichen Gesuches mitberücksichtigt werden, so wird dies in Zukunft nicht mehr möglich sein. Ebenso wenig können Ausländer zum Verlassen unseres Landes aufgefordert werden, wenn sie fürsorgeabhängig werden.

- Der heute geltende Schutz einheimischer Arbeitskräfte wird entfallen. Angesichts der höheren Arbeitslosenquoten in den europäischen Staaten ist damit zu rechnen, dass auch in der Schweiz die Arbeitslosigkeit zunehmen wird. Die öffentliche Fürsorge betrifft dies direkt. Die höhere Arbeitslosigkeit dürfte auch dann fortbestehen, wenn es wieder zu einem wirtschaftlichen Aufschwung kommen sollte.
- Die Annäherung der Schweiz an Europa wird zu einer Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung führen. Ganz allgemein wird sich die öffentliche Fürsorge mehr mit ausländischen Bevölkerungsgruppen zu befassen haben. Insbesondere wird aber die Zahl der Angehörigen von Nicht-EG- und EFTA-Staaten ansteigen. Die Süd-Nord-Wanderung, aber auch die Ost-West-Wanderung nehmen voraussichtlich zu.
- Damit verbunden ist zu erwarten, dass es in unserer Gesellschaft vermehrt zu interkulturellen Konflikten kommt. Dies wird insbesondere auch die öffentliche Fürsorge zu spüren bekommen, die sich mit den sozial Benachteiligten in der eigenen Bevölkerung befasst. Echte Konkurrenzsituationen zwischen Fremden und Einheimischen ergeben sich vor allem, wenn es um den spärlichen günstigen Wohnraum geht, Arbeitsplätze für Nichtqualifizierte oder das Zusammenleben in ärmeren Quartieren.

Die öffentliche Fürsorge sieht sich durch diese raschen demographischen Veränderungen herausgefordert. Die Annäherung an Europa wird diese Entwicklungen beschleunigen. Viele erhoffen sich von der Europäischen Gemeinschaft die Sicherung unseres Wohlstandes und weiteres Wachstum. Auch wenn sich diese Erwartung erfüllen sollte, ist doch heute schon vorzusehen, dass sich die öffentliche Fürsorge vor allem mit den Lasten der Eingliederungspolitik zu befassen haben wird. Darauf hat sie sich rechtzeitig einzustellen.

## **Zwei SKöF-Vertreter gewählt**

### **Wahlen in die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen**

Der Bundesrat hatte verschiedene Vakanzen in der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen zu besetzen. Unter den Neugewählten befinden sich zwei Vertreter der SKöF-Geschäftsleitung: Dr. Walter Schmid, Chef des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich, und Peter Tschümperli, Geschäftsführer der SKöF.

Die ausserparlamentarische Kommission für Flüchtlingsfragen zählt insgesamt 17 Mitglieder. Sie berät und verabschiedet zur Flüchtlings-, Asylpolitik und -praxis Empfehlungen zuhanden des Bundesrates.

Ch. A.