

**ZÜRCHER BEITRÄGE**  
zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung

Heft Nr.13

Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann

**Demographie und Sicherheitspolitik:  
Rückwirkungen internationaler Entwicklungen  
auf die Schweiz**

Bericht und Auswertung  
der ETH-Arbeitstagung  
vom 8. Juni 1989

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse  
Eidgenössische Technische Hochschule 8092 Zürich

© 1989 Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH-Zentrum  
8092 Zürich

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit schriftlicher Genehmigung der Forschungsstelle.  
Die in den "Zürcher Beiträgen zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung" wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autoren dar.

Madeleine Hösli/ Kurt R. Spillmann

## **Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz**

**Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989**

### **Inhaltsverzeichnis**

1.	EINLEITUNG	1
I.	DEMOGRAPHIE UND SICHERHEITSPOLITIK: REFERATE	
1.	SICHERHEITSPOLITISCHE ASPEKTE DES WELTBEVÖLKERUNGSWACHSTUMS UND DER INTERNATIONALEN MIGRATION (PROF. DR. HANS-JOACHIM HOFFMANN-NOWOTNY)	3
1.1.	Einleitung	3
1.2.	Determinanten des internationalen Migrationspotentials	5
1.3.	Spezifische Vor- und Randbedingungen internationaler Migration	9
1.4.	Die Zukunft der internationalen Migration	15
1.5.	Sicherheitspolitische Aspekte internationaler Migration	17
2.	IMMIGRATIONSDRUCK UND SCHWEIZERISCHE ASYLPOLITIK (PETER ARBENZ, DELEGIERTER FÜR DAS FLÜCHTLINGSWESEN)	22
2.1.	Einleitung	22
2.2.	Zahlen und Fakten	23
2.3.	Aktuelle Probleme der schweizerischen Asylpraxis	26
2.4.	Demographische und sicherheitspolitische Auswirkungen der Immigration	28

2.5.	Anforderungen an eine Migrationspolitik	30
2.6.	Schlussbetrachtung	32
3.	<b>FREIZÜGIGKEIT IN DER EG: RÜCKWIRKUNGEN AUF DIE SCHWEIZ (PD DR. THOMAS STRAUBHAAR)</b>	<b>33</b>
I.	Einwanderungsrestriktionen aus analytischer Sicht	33
1.	Optimalität der Freizügigkeit	33
2.	Ursachen der Einwanderungsrestriktionen	36
II.	Freizügigkeitsregelung in der EG	38
1.	Rechtliche Grundlage	38
1.1.	Arbeitnehmer	40
2.	Stand und Probleme	42
III.	Schweizerische Ausländerpolitik	44
1.	Rechtliche Grundlage	44
2.	Anpassungsbedarf	48
IV.	Rückwirkungen und sicherheitspolitische Folgerungen	51
1.	Rückwirkungen	51
1.1.	Mengeneffekt	52
1.2.	Lohneffekt	55
1.3.	Qualifikationseffekt	57
2.	Sicherheitspolitische Folgerungen	58
II.	<b>DEMOGRAPHIE UND SICHERHEITSPOLITIK: BERICHT UND AUSWERTUNG DER DISKUSSION</b>	
1.	Globales Bevölkerungswachstum	62
1.1.	Auswirkungen auf den Ost-West- und Nord-Süd-Konflikt	71
1.2.	Auswirkungen auf die Umwelt	73
1.3.	Wirtschaftliche Auswirkungen	77

2.	Urbanisierung	79
3.	Migration	83
3.1.	Internationale Entwicklungen	83
3.2.	Die Situation westlicher Industriestaaten	86
4.	Rückwirkungen von Entwicklungen in der EG	94
5.	ZUSAMMENFASSUNG	99
6.	BIBLIOGRAPHIE	104
ANHANG:		
	Teilnehmerliste	109
	Graphiken	111

## 1. EINLEITUNG

Die sicherheitspolitische Tagung vom 8. Juni 1989, veranstaltet von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der ETH Zürich, widmete sich dem Thema internationaler demographischer Entwicklungen und ihrer Rückwirkungen auf die Schweiz. Sie ergänzt damit die vorgängige Tagung vom 5. Dezember 1988, welche sich mit nationalen Aspekten demographischer Entwicklungen befasste<sup>1</sup>.

Das Spektrum der behandelten Thematik ist breit: Demographische Faktoren stehen im Zusammenhang mit grundlegenden Fragen aktueller Weltpolitik - von Nord-Süd-Beziehungen über Umweltfragen bis zu Aspekten des internationalen Austauschs von Arbeitskräften. Sie tangieren wichtige nationale Politikbereiche, so insbesondere die Asylpolitik und die Ausländerpolitik allgemein. Demographie ist nur **ein** Faktor, der in seiner internationalen Dimension nationale sicherheitspolitische Rückwirkungen zeitigen kann. Ziel der Tagung war es, aufzuzeigen, welche internationalen Entwicklungen in dieser Hinsicht für die Schweiz - sowie, allerdings unter etwas anderen Rahmenbedingungen, auch für andere westeuropäische Industrieländer - relevant sind oder dies zukünftig werden können; zudem interessierte die Frage, inwiefern sie dabei die konkrete Ausgestaltung einzelner Politikbereiche, insbesondere die Ausländerpolitik - oder eine allenfalls neu zu formulierende "Einwanderungspolitik" - tangieren.

Die in diesem Band wiedergegebenen Beiträge von Prof. Dr. H.-J. Hoffmann-Nowotny, des Flüchtlingsdelegierten P. Arbenz und von PD Dr. Th. Straubhaar, welche an der Tagung präsentiert wurden, beleuchten die Thematik jeweils aus einem anderen Blickwinkel: Der Beitrag von Prof. H.-J. Hoffmann-Nowotny analysiert aus soziologischer Perspektive insbesondere die aktuellen Rahmenbedingungen und Bestimmungsgründe für internationale Migration. Aus der Sicht des asylpolitischen Experten zeigt der Flüchtlingsdelegierte P. Arbenz Lage, Perspektiven und Grenzen der schweizerischen Asylpolitik auf. Der Beitrag von Dr. Th. Straubhaar untersucht - aus primär politisch-ökonomischer Sicht - Hinderungsgründe für

---

<sup>1</sup> Siehe Hösl/Spillmann (1989).

die Gewährleistung internationaler Freizügigkeit und zeigt Inkompatibilitäten der schweizerischen Ausländerpolitik mit den Regelungen in der EG auf.

Auf diese Beiträge folgt der Bericht zur Tagung. Beiträge von Tagungsteilnehmern während der Diskussion sind darin eingebettet in weitere Analysen und quantitative Nachweise zur Thematik.

Die Organisatoren der ETH-Tagung hoffen, mit dieser Veranstaltung sowie mit dem vorliegenden Heft Gedankenanstösse zu Fragen internationaler demographischer Entwicklungen und möglichen nationalen Rückwirkungen, insbesondere in sicherheitspolitischer Perspektive, vermitteln zu können. Referenten und Tagungsteilnehmern sei an dieser Stelle für ihre Beiträge nochmals bestens gedankt.

## **I. DEMOGRAPHIE UND SICHERHEITSPOLITIK: REFERATE**

### **1. SICHERHEITSPOLITISCHE ASPEKTE DES WELT- BEVÖLKERUNGSWACHSTUMS UND DER INTERNATIONALEN MIGRATION**

**Von Prof. Dr. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Soziologisches  
Institut der Universität Zürich**

#### **1.1. Einleitung**

Die Geschichte der Menschheit ist auch eine Geschichte der Wanderungen, und die Geschichte der Wanderungen ist eine Geschichte gesellschaftlicher, kultureller, ökonomischer und politischer Veränderungen, die sowohl aus friedlichen, aber auch aus kriegerischen Auseinandersetzungen resultierten, praktisch immer aber von Spannungen begleitet waren.

Eine notwendige, wenn auch - wie wir sehen werden - nicht hinreichende Bedingung für Wanderungen sind Menschen, die zu Wanderungen bereit sind und diese schliesslich auch ausführen. Und daran hat es heute keinen Mangel.

Nach den Schätzungen der Vereinten Nationen hat die Weltbevölkerung um die Mitte des Jahres 1987 die 5-Milliarden-Grenze überschritten. Die Zahl von 6 Milliarden soll nach der gleichen Quelle zwischen 1997 und 2001, die von 7 Milliarden zwischen 2006 und 2018 und die von 8 Milliarden zwischen 2015 und 2045 erreicht werden<sup>1</sup>. Weitergehende Schätzungen lauten dahin, dass sich in ungefähr 100 Jahren die Weltbevölkerung bei rund 10 Milliarden stabilisiert haben wird<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> BIB-Mitteilungen (1987), 1, S. 11.

<sup>2</sup> BIB-Mitteilungen (1987), 2, S. 6.

Unter der Bedingung, dass sich nichts Entscheidendes ändert. Dass also z.B. die Hungerkatastrophen, die Afrika (den Kontinent mit den höchsten Bevölkerungswachstumsraten) schon heute bedrohen, nicht noch grössere Ausmasse annehmen oder dass die neue Seuche AIDS (die nach Meinung vieler Experten in absehbarer Zeit nicht unter Kontrolle zu bringen ist; vgl. hierzu u.a. Heilig, 1987) nicht zu einer weitgehenden "Entleerung" ganzer Landstriche im anscheinend besonders gefährdeten Afrika führt. Nach einer Prognose der UN, die für das Jahr 2025 die Weltbevölkerung auf 8,5 Milliarden schätzt, sollen z.B. in Nigeria 301,3 Millionen Menschen leben (also mehr als dann in den USA), China



Diese Bevölkerungsexplosion findet bekanntlich praktisch ausschliesslich in den Entwicklungsländern sowie in den sogenannten Schwellenländern statt, während die entwickelten Nationen sich aufgrund ihrer z.T. weit unter dem Reproduktionsniveau liegenden Geburtenraten<sup>3</sup> allem Anschein nach eher auf dem Wege zu einer Bevölkerungsimplosion befinden.

Dies könnte zur Folge haben, dass die Bevölkerungszunahme auf der einen und die schon eingetretene oder sich abzeichnende Bevölkerungsabnahme auf der anderen Seite, den Umfang der jetzt schon zu registrierenden internationalen Wanderungen noch massiv erhöhen würden. Einer solchen Annahme, die immer wieder zu vernehmen ist, liegt offenbar eine Art physikalistisches Modell zugrunde, nach dem der Ueberdruck in einem und der Unterdruck im anderen "Gefäss" gleichsam naturgesetzlich zu einem Ausgleich tendieren.

Dieser Auffassung wird sich der Sozialwissenschaftler allerdings nicht ohne weiteres anschliessen können. Er wird vielmehr, geleitet von theoretischen Ueberlegungen, zu fragen haben, unter welchen soziostrukturellen Bedingungen auf der einen und soziokulturellen Voraussetzungen auf der anderen Seite, sich eine Situation ergibt, in der mit einem bestimmten Grad von Wahrscheinlichkeit ein Wanderungspotential überhaupt entsteht bzw. Wanderungen faktisch auftreten. Und er wird - mit Blick auf unser Thema - weiter zu überlegen haben, unter welchen Voraussetzungen sich aus einer einmal unterstellten zunehmenden internationalen Wanderung eine Situation ergeben könnte, die (z.B. für ein Land wie die Schweiz) sicherheitspolitische Fragen aufwirft.

Daraus ergibt sich für diesen Beitrag, dass (1) die Voraussetzungen der Entstehung eines Wanderungspotentials zu diskutieren sind, dass (2) die Wahrscheinlichkeiten der Umsetzung eines Wanderungspotentials in Wanderungen abzuschätzen sind, und dass (3) schliesslich zu fragen ist, unter

---

wird am bevölkerungsreichsten bleiben (1,492 Milliarden), gefolgt von Indien mit 1,445 Milliarden.

<sup>3</sup> So betrug die Rate der Gesamtfruchtbarkeit der Schweiz 1987 1,51 Kinder pro Frau (ein Niveau, das seit Mitte der siebziger Jahre mehr oder weniger konstant geblieben ist), die Frankreichs 1,82, die der Bundesrepublik Deutschland (1986) 1,34 und die Italiens 1,28. Zur Bestandserhaltung einer Bevölkerung ist ein Wert von 2,2 nötig.

welchen Bedingungen Migration sicherheitspolitische Probleme nationaler wie internationaler Art nach sich ziehen könnte.

## 1.2. Determinanten des internationalen Migrationspotentials

Wie ich an anderer Stelle<sup>4</sup> ausführlich dargelegt habe, allerdings heute theoretisch stringenter fassen kann, wird die moderne Massenwanderung bzw. das Massenwanderungspotential im internationalen System zentral von der Tatsache bestimmt, dass die Formel von der "einen Welt", der Welt als Weltgesellschaft, in zunehmendem Masse Realität wird<sup>5</sup>. Dies ist das Ergebnis einer "Kolonisierung" der Welt durch die hochentwickelten Nationen, wertneutraler formuliert: der Diffusion des Struktur- und Kulturmodells, das wir nach Max Weber<sup>6</sup> der zum "Geist des Kapitalismus" transformierten "protestantischen Ethik" verdanken. "Kolonisierung" ist hier übrigens nicht wörtlich im Sinne des historischen Phänomens zu nehmen. Der genannte Diffusionsprozess wurde durch ihn allenfalls beschleunigt, hätte aber wohl auch ohne staatliche Okkupation stattgefunden und ist auch heute noch keineswegs gebrochen, selbst wenn sich hier und dort z.B. "fundamentalistische" Rückwendungen und Abwendungen vom westlichen Modell abzeichnen.

Was heisst die Formel von der "einen Welt", die wir als Ergebnis eines Diffusionsprozesses bezeichnet haben, konkret, wenn wir sie mit der Frage nach dem Migrationspotential in Beziehung setzen?

Die internationalen Wanderungen bzw. das weltweit latent oder manifest vorhandene Wanderungspotential werden primär von zwei Faktoren determiniert, nämlich (1) dem Entwicklungsgefälle zwischen den nationalen Einheiten als strukturellem, und (2) der Wertintegration, die den Anspruch auf soziale Mobilität legitimiert, als kulturellem Moment.

Das Entwicklungsgefälle bedeutet, dass die Weltgesellschaft hinsichtlich ihrer Struktur durch eine Art von Ungleichheit charakterisiert ist, die es aus

---

<sup>4</sup> Hoffmann-Nowotny (1970, 1973, 1974, 1981).

<sup>5</sup> Heintz (1982).

<sup>6</sup> Weber ((1905) 1981).

soziologischer Sicht nahelegt, sie als eine "geschichtete" Gesellschaft zu bezeichnen. Das erlaubt es z.B., von einer internationalen Unterschicht, einer internationalen Mittelschicht und einer internationalen Oberschicht zu sprechen<sup>7</sup>.

Das Schichtkonzept impliziert eine im Prinzip "offene" Gesellschaft, d.h. eine Gesellschaft, die (im Gegensatz zur ständisch-feudalen oder Kastengesellschaft) soziale Mobilität erlaubt, die ihrerseits oft an geographische Mobilität geknüpft ist. Soziale Mobilität kann prinzipiell auf zwei Wegen vonstatten gehen: auf dem der individuellen oder dem der kollektiven Mobilität. Im ersten Falle wird versucht, die individuelle Lage gleichsam im Alleingang zu verbessern, z.B. auf dem Weg über eine Auswanderung. Der zweite Fall liegt vor, wenn die individuelle Situation durch eine Veränderung der Position des Kollektivs, dem man angehört, erreicht wird, z.B. bezogen auf eine Region oder Nation, durch erfolgreiche Entwicklungsanstrengungen.

Die Wanderungen aus den weniger entwickelten Teilen Europas<sup>8</sup> sowie aus den Entwicklungsländern (bzw. die z.T. verzweifelten Versuche dazu) lassen erkennen, dass Abermillionen von Menschen nicht länger bereit sind, auf den Erfolg kollektiver Bemühungen zu warten, sondern durch die Auswanderung eine Verbesserung ihrer individuellen Lebenslage zu erreichen suchen.

Das Entwicklungsgefälle, wenn wir es lediglich als objektiv mittels ökonomischer, sozialer und demographischer Indikatoren messbare strukturelle Distanz zwischen Nationen ansehen, reicht allerdings allein nicht aus, die internationalen Wanderungen und das internationale Wanderungspotential zu erklären. Der Begriff "Entwicklung" wäre sogar sinnlos, wenn es in der Welt als einer Gesellschaft nicht gemeinsame Vorstellungen von Wohlstand, Wohlfahrt, sozialer Gerechtigkeit, Freizügigkeit, Mobilität usw. (d.h. letztlich die zentralen Werte der liberalen Doktrin als ökonomische, soziale und politische Ideologie) gäbe, die offenbar in universalem Umfang als erstrebenswerte Ziele angesehen werden. Mit anderen Worten: die zweite

---

<sup>7</sup> Heintz (1982), S. 17/18; Bull (1987).

<sup>8</sup> Hoffmann-Nowotny (1978); Werner (1986).

wichtige Voraussetzung und Determinante von Wanderungen ist eine Werthomogenisierung oder kulturelle Integration der Welt, die erst die Schichtung des internationalen Systems - und die damit bezeichnete Ungleichheit - im individuellen Bewusstsein ihren Niederschlag finden lässt. Als Folge der Wertdiffusion ist dies inzwischen weitgehend geschehen.

Die liberale Doktrin, die in der kapitalistischen Gesellschaft entwickelt wurde und ihr zugrunde liegt, postuliert für den Bereich des Marktes bekanntlich die freie Zirkulation von Gütern, Kapital und Arbeit. Die Hüter dieser Doktrin werden nicht müde, sogenannte protektionistische Massnahmen einzelner Länder anzuprangern und als Sünde wider den "reinen Geist" darzustellen, die als gerechte Strafe eine Verringerung des Gesamtwohlstandes nach sich ziehen soll. Im politischen Raum - und zwar sowohl national wie international gesehen - beinhaltet die genannte Doktrin die Werte "Demokratie", "Gleichheit", "Freiheit", "Menschenrechte" usw. (in der Idee des liberalen und sozialen Rechtsstaates) und umfasst dann u.a. die freie Wahl des Wohnsitzes, den ungehinderten Austausch von Informationen (vgl. hierzu die Debatten in der UNESCO über eine "neue Weltinformationsordnung"), das Recht auf freie Meinungsäußerung und anderes mehr.

Nimmt man die liberale Doktrin aber wirklich ernst und als Ganzes, so ist nicht einzusehen, warum der freie Austausch nur für Güter und Kapital (im Bereich der Wirtschaft) und für Informationen (im kulturellen Bereich) nicht aber für den Faktor Arbeit (sprich: Arbeitskräfte) oder für Menschen generell gelten soll.

Wie wir wissen, sperren sich aber alle Länder der entwickelten Welt zunehmend mehr und zunehmend vehementer gegen den Zustrom von Einwanderern, verstossen damit also massiv gegen die liberale Doktrin als Wirtschafts- wie als politische Ideologie<sup>9</sup>. Dabei gerät das Asylrecht, das sich u.a. aus der Meinungsfreiheit ableiten lässt, weil geschützt werden muss, wer davon Gebrauch macht und deshalb verfolgt wird, in Gefahr ausgehöhlt zu

---

<sup>9</sup> Als Paradebeispiel ist hier Japan zu nennen, das unter Ausnutzung der liberalen Wirtschaftsordnung die Weltmärkte mit seinen Gütern überschwemmt, gleichzeitig aber nicht nur keine Einwanderung zulässt, sondern sogar die Aufnahme von Menschen verweigert, deren Asylantenstatus ausser Zweifel steht.

werden (dass dieses Recht in der gegebenen Situation als Folge der restriktiven Einwanderungspolitiken<sup>10</sup> missbraucht wird, muss nicht weiter diskutiert werden, steht aber auf einem anderen Blatt).

Dass in diesem Verhalten - Propagierung einer liberalen Ordnung auf der einen und massive Beschränkung der Freizügigkeit von Personen auf der anderen Seite - eine gewisse Schizophrenie zum Ausdruck kommt, ist wohl kaum zu übersehen. Und man wird wohl Verständnis dafür aufbringen müssen, dass diejenigen, denen die Übernahme und Einhaltung der liberalen Doktrin nicht nur empfohlen, sondern häufig genug aufgezwungen wird, sich zu fragen beginnen, warum dies nur für einen Teil davon, nicht aber fürs Ganze gelten soll.

Wenn von kapitalistischen Systemen die Rede ist und explizit oder implizit die Vermutung geäußert wird, bestimmte Missstände hätten eben mit dem Kapitalismus zu tun, dann muss man die Frage stellen, ob solche Missstände denn in sozialistischen Ländern nicht vorkommen. Das hat nichts mit dem Versuch der Verteidigung einer Ideologie zu tun, sondern zielt aus wissenschaftlicher Sicht lediglich darauf festzustellen, ob bestimmte Phänomene universell oder systemspezifisch sind. Mit Bezug auf die freie Zirkulation von Menschen muss die Antwort lauten: die sozialistischen Länder riegeln sich in noch weitaus höherem Masse gegen Einwanderer und Asylsuchende ab (was bei ihrer geringen Attraktivität eigentlich leicht fällt) als die kapitalistischen. Allerdings darf man nicht vergessen hinzuzufügen, dass die ersteren den freien Austausch von Gütern, Kapital und Informationen auch nicht auf ihre Fahnen geschrieben haben, so dass man ihnen zumindest nicht den Vorwurf machen kann, sie verstießen gegen ihre Ideologie, wenn sie diesen auch bei Menschen nicht zuliessen.

Man könnte den aufgezeigten Widerspruch - nämlich dass man das eine tut, das andere aber, das nach der "reinen Lehre" ebenso geboten wäre, jedoch lässt - mit einem Schulterzucken zur Kenntnis nehmen und als einen der vielen Widersprüche des Lebens, mit denen man sich arrangieren muss, letztlich auf sich beruhen lassen. Eine solche Einstellung erschiene im Zusammenhang unseres Themas allerdings fragwürdig, wenn nicht sogar

---

<sup>10</sup> Hammar (1985); Kubat (1982).

zynisch. Selbst wenn man ethische Bedenken gegen die diskutierte Inkonsequenz zurückstellen will, so gebietet die kausal-analytische Perspektive des Wissenschaftlers zur Kenntnis zu nehmen, was unser Sozial- und Wirtschaftssystem und die ihm zugrundeliegende Doktrin - sowie deren weltweite Diffusion - für das Phänomen der internationalen Wanderungen bedeuten.

Wenn - wie es geschehen ist und weiter geschieht - diese Diffusion nicht nur zugelassen, sondern gefördert und gegebenenfalls erzwungen wird (z.B. durch den IMF oder die Regierungen auf der strukturellen und die UNESCO auf der kulturellen Seite), dann ist es leicht erklärlich, dass sie nicht jenen Selektivitätskriterien gehorcht, welche die westlichen Länder gerne in Kraft sehen möchten, sondern deren Modell sich als Ganzes ausbreitet. Das heisst, dass im "Rest der Welt" auch die freie Zirkulation von Personen als individuelle Entwicklungsstrategie ins Auge gefasst wird.

### **1.3. Spezifische Vor- und Randbedingungen internationaler Migration**

Der internationalen Migration geht in der Regel zunächst in einem ersten Schritt eine interne Migration zu den städtischen Zentren des Auswanderungslandes voraus. Diese internen Wanderungen können als von den gleichen Faktoren bestimmt angesehen werden, die für die internationale Migration verantwortlich sind. Die zur Verfügung stehenden Zahlen machen deutlich, welchen Umfang diese Wanderungen haben und in welchem Masse infolgedessen viele Städte in der Dritten Welt in den letzten Jahrzehnten gewachsen sind und aller Voraussicht nach weiter wachsen werden: Während um 1950 rund 600 Millionen Menschen in Städten lebten, waren es 1986 rund 2 Milliarden. Im Jahre 2010 sollen nach eher zurückhaltend erscheinenden Schätzungen 3,62 Milliarden (d.h. mehr als die Hälfte der dann rund 7 Milliarden ausmachenden Weltbevölkerung) in Städten wohnen. Gemäss UN-Projektionen ist für das Jahr 2000 für Mexico City mit 26,3 Millionen Einwohnern zu rechnen, für Sao Paulo mit 24 Millionen, für Bombay mit 16,0 Millionen, für Delhi mit 13,3 Millionen, für Kairo mit 13,2 Millionen, für Jakarta mit 12,8 Millionen, für Lagos mit 8,3 Millionen, für Nairobi mit 5,3

Millionen usf.<sup>11</sup>. Schliesslich leben nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) fast eine Milliarde Menschen, namentlich wiederum vor allen Dingen in den Entwicklungsländern, in unzureichenden Unterkünften: beispielsweise "wohnen" in Addis-Abeba 90%, in Mexico City fast 60%, in Lusaka rund 50% und in Manila über 30% in Elendsvierteln<sup>12</sup>.

In der rapide ansteigenden Verstädterung in der Dritten Welt findet das in den dazu gehörenden Ländern vorhandene Migrationspotential seinen sichtbarsten Ausdruck. Bei allem dann faktisch dort anzutreffenden Elend symbolisieren die städtischen Zentren für die Zuwanderer doch die Hoffnung auf ein besseres Leben, ist die Wanderung dahin der erste Schritt in eine entwickelte Welt. In den Städten werden "unsere" Strukturen physisch fassbar und sichtbar, erfolgt eine Fortsetzung der Übernahme "unserer" Werte, wird aber zugleich auch die unendliche Distanz erfahren, die den Zuwanderer von der angestrebten Lebenslage trennt. Dies gilt nicht nur für die Zuwanderer, sondern aus der subjektiven Perspektive der Betroffenen vielleicht in noch stärkerem Masse für jene städtische Schicht, die zwar Zugang zu verschiedenen Stufen des Bildungssystems hatte (das weitestgehend nach dem Vorbild der entwickelten Welt modelliert ist, mit entsprechenden Konsequenzen für den Sozialisierungsprozess), sich dann aber unbeschäftigt, unterbeschäftigt oder jedenfalls (wiederum aus subjektiver Sicht) als unterbezahlt ansehen muss, wenn sie sich mit der entsprechenden Schicht in den entwickelten Ländern vergleicht. So ist es denn auch naheliegend (und empirisch vielfach bestätigt), dass sowohl die Migration aus der Dritten Welt als auch die in den letzten 25 - 30 Jahren stattgefundene aus den weniger in die höher entwickelten Länder Europas, zumindest in der Anfangsphase eine Art von "brain drain" darstellt. Erst in späteren Phasen ziehen jene Migranten nach, die über eine "step-by-step migration" in den Städten der unterentwickelten Länder gleichsam für die Migration "vorsozialisiert" wurden. In den Städten finden potentielle Auswanderer migrationsrelevante Informationen, und dort stehen dann schliesslich auch Transportsysteme zur Verfügung (wiederum von "unserer" Welt übernommen oder gänzlich getragen), die eine kontinentübergreifende internationale Migration erst technisch möglich machen.

---

<sup>11</sup> NZZ (1987a).

<sup>12</sup> NZZ (1987b).

"Entwicklung" oder "Modernisierung" der Dritten Welt bedeuten in der Terminologie von Ferdinand Tönnies<sup>13</sup> den Übergang von "Gemeinschaft" zu "Gesellschaft" oder in der Emile Durkheims<sup>14</sup>, die sukzessive Ablösung eines durch "mechanische Solidarität" (oder Solidarität der Ähnlichkeiten) zusammengehaltenen Typs von sozialem System durch einen Sozialtypus, dessen Integration über die "organische Solidarität", d.h. über die von der Arbeitsteilung bestimmte funktionale Abhängigkeit gesichert wird. Dieser Gesellschaftstyp ist - wie Durkheim nachweist und begründet - durch eine Abnahme der individuellen und sozialen Bindungen sowie durch eine Abnahme der sozialen Kontrolle gekennzeichnet, Sachverhalte also, die uns heute mehr als geläufig sind<sup>15</sup>. Die Schwächung der Bindungen und die Abnahme der sozialen Kontrolle sind weitere Vorbedingungen geographischer Mobilität, die dann ihrerseits wiederum dazu führt, dass die Stränge der Übermittlung statischer Strukturen und der mit ihnen verknüpften Werte und Normen geschwächt oder zerschnitten werden, was wiederum die Migrationsbereitschaft verstärkt. Dies ist - wie Durkheim schon ebenfalls anmerkte - vor allen Dingen der Fall, wenn die Wanderungen in die Städte führen, in denen, wie er sagt, "der Mensch viel weniger dem Kollektivjoch unterworfen ist"<sup>16</sup>.

Weitere Randbedingungen, die Migrationsströme steuern, stammen aus der Geschichte der beteiligten Kontexte. Die spezifische Zusammensetzung der eingewanderten Bevölkerung ist, z.B. in Grossbritannien, Frankreich oder den Niederlanden, in deren kolonialer Vergangenheit begründet. Allgemeiner gesagt: hier liegen strukturelle und kulturelle Verknüpfungen vor, die nicht nur während der Kolonialepoche wirksam waren, sondern auch nach deren Beendigung noch fortwirken und migrationsrelevant sind. Aber auch unabhängig von diesen speziellen Gegebenheiten tendieren Migrationsströme, die sich einmal - aus welchen Gründen auch immer - eine bestimmte Richtung gesucht haben, dazu sich fortzusetzen. Ein wichtiger Faktor in diesem Zusammenhang ist eine geringe räumliche Distanz zwischen Aus- und Einwanderungskontext, die z.B. in Europa die traditionell starke italienische

---

<sup>13</sup> Tönnies ((1887)1979).

<sup>14</sup> Durkheim ((1893) 1922).

<sup>15</sup> Hoffmann-Nowotny (1987).

<sup>16</sup> Dtsch. (1977), S. 339.



Einwanderung in die Schweiz begünstigt hat, oder heute eine massive Verstärkung der Migration von Mexiko in die Vereinigten Staaten mitsichbringt, die noch einmal dadurch gefördert wird, dass hier ein Land der Dritten an eines der Ersten Welt grenzt. Nur am Rande seien in diesem Zusammenhang die offenbar beträchtlichen Wanderungsströme zwischen unterentwickelten Ländern unterschiedlichen Entwicklungsstandes erwähnt, die zu einem grossen Teil irreguläre Migranten umfassen<sup>17</sup>.

Von nicht geringem - obwohl manchmal überschätzten - Gewicht sowohl für den Umfang als auch die Zusammensetzung der Migration sind auch die Einwanderungspolitiken der (potentiellen) Aufnahmeländer. Vom völligen Abschluss gegenüber der Einwanderung über verschiedenste Quotenregelungen bis hin zu mehr oder weniger völliger Oeffnung reichen hier die historischen Beispiele. Dagegen stellen die heutigen Einwanderungsregelungen der entwickelten Länder nur noch Varianten der beiden erstgenannten Politiken dar, und die generelle Tendenz muss als sehr restriktiv bezeichnet werden. Dass die Einwanderungspolitiken restriktiv sind, darf man als einen sicheren Indikator dafür ansehen, dass das Auswanderungspotential um ein Vielfaches grösser ist als die Immigrationsländer an Einwanderung zuzulassen bereit sind. Dieses Ungleichgewicht und seine Intensität finden ihren Ausdruck in den mannigfaltigen und oft nur als verzweifelt zu bezeichnenden Versuchen, die Einwanderungskontrollen zu umgehen oder zu unterlaufen auf der einen und den oft hoffnungslosen Bestrebungen, Einwanderung zu verhindern auf der anderen Seite. Die militante Abwehr der Einwanderung an der mexikanisch-amerikanischen Grenze ist ein besonders drastisches Beispiel für die Versuche, ein Umgehen der Einwanderungsbarrieren zu erschweren; die nahezu permanenten Revisionen der Asylgesetzgebungen<sup>18</sup> in den

---

<sup>17</sup> Lohrmann (1987).

Ein Bericht zur Lage in Bangladesh (NZZ, 1987c) kommt in diesem Zusammenhang zu folgender Schlussfolgerung: "Bleibt als letzter Ausweg, als Flucht vor Verelendung und Verhungern, die Migration, sei es in die Hügelgebiete, sei es über die Grenze in die verhältnismässig wenig bevölkerten nordostindischen Gliedstaaten. Beides hat in jüngster Zeit zu Spannungen geführt, im ersten Fall zu oft blutigen Konflikten mit der in den Hügelgebieten einheimischen Stammesbevölkerung, die ihre Lebensgrundlagen bedroht sieht, im zweiten Fall mit der indischen Regierung, die im Nordosten unter wachsendem Druck steht, auch früher zugewanderte Bangalen wieder nach Bangladesh abzuschieben. Als letzte Massnahmen drohen die Errichtung eines Drahtverhaus auf indischer Seite, wenn nicht gar der Schiessbefehl."

<sup>18</sup> In der Schweiz, die in jüngster Zeit ihre Asylgesetzgebung und das Asylverfahren verschiedentlich verschärft hat, lief bis unlängst die Unterschriftensammlung für eine

europäischen Ländern dokumentieren ebenfalls anschaulich, wie schwierig es ist, ein Unterlaufen von Einwanderungsregelungen zu verhindern. Restriktive Einwanderungspolitiken und -kontrollen deshalb als gänzlich ineffektiv zu bezeichnen, würde ohne Zweifel zu weit gehen. Mehrere Millionen von "undocumented aliens" in den USA, einige Hunderttausend sogenannter Schwarzarbeiter sowie eine ähnlich hohe Zahl von Asylgesuchstellern in Europa<sup>19</sup>, die - ohne dass dies eine leichtfertige Diskriminierung bedeuten würde - zu einem grossen Teil ebenfalls als Arbeitsmigranten gelten können, lassen aber erkennen, dass die gegen die Einwanderung gerichteten staatlichen Mittel als relativ stumpfe Abwehrwaffen anzusehen sind. Das gleiche gilt auch für die in der Bundesrepublik und in Frankreich unternommenen Versuche, Einwanderer durch die Zahlung von Rückkehrprämien zur Ausreise zu bewegen<sup>20</sup>.

Migrationspotential kann sich schliesslich nur dann in Wanderungen grösseren Umfangs ausdrücken, wenn die Ausreise nicht verunmöglicht oder jedenfalls nicht sehr erschwert wird, d.h. wenn die potentiellen Emigrationsländer nicht eine zur Politik der Einwanderungsländer analoge restriktive Auswanderungspolitik betreiben. Zu einiger Perfektion haben es dabei nur die Länder des "sozialistischen Lagers" gebracht. Ob und wann deren Migrationspotential, das hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt sei, sich einmal in eine Auswanderung umsetzen wird, deren Ausmass die jetzt

---

Eidgenössische Volksinitiative "für die Begrenzung der Aufnahme von Asylanten". Die Initianten wollten die Bundesverfassung wie folgt ergänzt sehen:

Art. 69quater (neu): 1. Die Schweiz kann Ausländern, die in ihrem europäischen Heimatstaat wegen ihrer politischen Gesinnung, Rasse oder Religion an Leib und Leben persönlich gefährdet sind, vorübergehend Asyl gewähren. / 2. Asyl wird in der Regel gewährt bis zum Zeitpunkt, da die Gefährdung hinfällig wird. / 3. Die zulässige Zahl von jährlich aufzunehmenden Asylanten ist unter Berücksichtigung der Aufnahmekapazität unseres Landes und der internationalen politischen Lage im Gesetz zu regeln. / 4. Das Gesetz regelt die Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise Asylsuchenden aussereuropäischer Herkunft Asyl gewährt werden kann. Solche Asylsuchende müssen ihr Gesuch bei einer schweizerischen Vertretung in der Region ihres Wohnsitzstaates stellen.

Für diese Initiative wurde u.a. mit der Schlagzeile "Zeitbombe Bevölkerungsexplosion in der Dritten Welt" (Der Republikaner, Nr. 12, Okt. 1987) geworben. Zwar kam die Initiative nicht zustande, und die Republikanische Partei als Initiatorin hat sich Ende April 1989 aufgelöst. Es kann aber als sicher gelten, dass sie damit ein - auch in anderen europäischen Ländern - weitverbreitetes Unbehagen zum Ausdruck brachte, das sich bei einer Fortsetzung und eventuellen Zunahme der Asylummigration in Zukunft wieder in politische Münze umsetzen lassen wird.

<sup>19</sup> Zur Lage in der BRD vgl. v. Pollern (1987).

<sup>20</sup> Mehrländer (1987); Wihtol de Wenden (1987).

gegebenen "homöopathischen" Dosierungen überschreitet, wird sich in vielleicht nicht allzu ferner Zukunft weisen. Dass dort ein grosses Migrationspotential vorhanden ist, muss hier nicht weiter belegt werden.

Ähnlich effiziente - wenn auch wie bei den Einwanderungsländern ebenfalls nicht perfekt greifende - Instrumente zur Verhinderung von Auswanderung stehen den Ländern der Dritten Welt, selbst wenn sie eine entsprechende Politik betreiben wollten, aus naheliegenden Gründen nicht zur Verfügung. Sie beklagen zwar immer wieder den "brain drain", den sie erfahren und fordern hie und da auch eine Entschädigung für Ausbildungslasten (was im übrigen auch Gorbatschow mit Bezug auf die Auswanderung von Juden aus der UdSSR als Argument ins Spiel brachte). Man darf aber nicht übersehen, dass die Einstellung der herrschenden Akteure der Drittweltländer zur Auswanderung durchaus ambivalent ist<sup>21</sup>: auf der einen Seite stellen Emigranten nach dem oben Gesagten ohne Zweifel ein Entwicklungspotential dar, das dem Auswanderungsland verloren geht (wenngleich vor allem bei temporärer Auswanderung die Rimesen der Emigranten oft einen wesentlichen Teil der Deviseneinnahmen der Auswanderungsländer darstellen<sup>22</sup>); auf der anderen Seite sind die Auswanderer aber auch ein Potential, das den politischen Status quo, an dessen Änderung die herrschende Schicht eher nicht interessiert ist, in Frage stellen könnte. Die Gefährdung des Status quo wird umso mehr reduziert, je grösser der Anteil derjenigen ist, die über das Vehikel der Migration der individuellen Mobilität gegenüber der kollektiven den Vorzug geben.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass bestimmte Vor- und Randbedingungen Migrationsströme zwar hinsichtlich ihrer Richtung, ihres Umfangs und ihrer Zusammensetzung zu beeinflussen vermögen; das als Konsequenz der zunehmenden Ausformung der Welt als einer Gesellschaft - und ihrer strukturellen und kulturellen Penetration durch das westliche Modell - theoretisch postulierte Migrationspotential als solches wird davon aber nicht nennenswert beeinflusst. Dagegen ist dieses Potential selbstverständlich auch eine Funktion des Bevölkerungswachstums in den Ländern, welche die Voraussetzungen eines Auswanderungskontextes

---

<sup>21</sup> Appleyard (1985).

<sup>22</sup> Weiner (1987), S. 190 ff.; Findlay (1987), S. 24 ff.

erfüllen. Das letztere muss besonders betont werden, denn das Bevölkerungswachstum an sich zieht keineswegs gleichsam notwendigerweise den Aufbau eines Wanderungspotentials bzw. Wanderungen nach sich.

#### **1.4. Die Zukunft der internationalen Migration**

Wenn wir nun vorgängig einmal unterstellen, dass die einleitend zitierten Bevölkerungsvorausschätzungen im grossen und ganzen zutreffend sind, und zum anderen annehmen, im übrigen bliebe alles andere gleich, dann ist zunächst allein aufgrund des voraussichtlich zu erwartenden enormen Wachstums der Bevölkerung in den weniger entwickelten Teilen der Welt mit einem grossen und wachsenden Wanderungspotential zu rechnen.

Die Anwendung der makrosoziologischen Theorieskizze aus Abschnitt 2 ermöglicht allerdings differenziertere Aussagen. Diese ergeben sich, wenn man einige Annahmen über die mutmassliche Entwicklung der als zentral bezeichneten Dimensionen "Entwicklungsgefälle" (strukturelle Distanz) und "Wertintegration" (kulturelle Distanz) macht, wobei die mutmassliche Bevölkerungszunahme zunächst ausser Betracht bleibt, aber selbstverständlich in dem erwähnten Sinne miteinzubeziehen ist.

Betrachtet man das Wanderungspotential als Funktion der Entwicklung der kulturellen und der strukturellen Distanzen in der Weltgesellschaft und geht zusätzlich davon aus, dass dieses Potential stärker von Veränderungen der kulturellen<sup>23</sup> als von Veränderungen der strukturellen Distanz abhängig ist, so ergibt sich folgendes: Nimmt die kulturelle Distanz zu, so nimmt das Wanderungspotential durchgängig ab, und zwar am stärksten dann, wenn auch die strukturelle Distanz stark zunimmt. Wenn die strukturelle Distanz sich vergrössert, gleichzeitig aber die kulturelle Distanz weiter abnimmt, dann ist mit einem besonders grossen Wanderungspotential zu rechnen. Je stärker hingegen bei einer Abnahme der kulturellen Distanz auch die strukturelle

---

<sup>23</sup> Eine Zunahme der kulturellen Distanz ist übrigens identisch mit einer Abnahme der Wertintegration, bedeutet also eine Abkehr von der westlich inspirierten Entwicklungsideologie, ein Ausscheren aus der sogenannten Modernisierung, wie sie z.B. im Bereich eines möglicherweise expandierenden fundamentalistischen Islams (Waltner, 1988a, 1988b) oder im sozialistischen Lager in Albanien zum Ausdruck kommt, bis unlängst auch noch für China galt, oder auch in Lateinamerika und in Afrika immer wieder propagiert wird.

Distanz abnimmt, desto eher wird auch das Wanderungspotential abnehmen, und es würde schliesslich zu einem Minimalwert tendieren, wenn das Entwicklungsgefälle nicht mehr existent und die Wertintegration vollständig wäre.

Für eine Prognose der faktischen Entwicklung des Migrationspotentials gälte es nun abzuschätzen, welche empirischen Wahrscheinlichkeiten man den verschiedenen Kombinationen der unabhängigen Variablen zumessen will. Dass eine solche Abschätzung mit einem erheblichen Irrtumsrisiko belastet ist, muss kaum besonders betont werden.

Wenn man einmal von konkreten Fällen ausgeht, dann hat es den Anschein, dass sich der sogenannte "eigene" Weg - sei dies in China, im sich vorsichtig öffnenden Albanien, in Afrika oder in Lateinamerika - offenbar nur schwer oder schliesslich gar nicht einhalten lässt. Die kulturelle "Kolonisierung" der weniger entwickelten Länder und Weltregionen ist anscheinend auch bei Errichtung hoher Barrieren, wie sie z.B. China aufzurichten versucht hat, nicht zu bremsen und erzeugt ein auf Mobilisierung und Mobilität drängendes Potential, das man entweder kollektiv nutzen kann oder sogar muss, oder dem die Chance individueller Mobilität via Auswanderung nur schwer vorenthalten werden kann. Da es einem reinen Wunschdenken entspräche anzunehmen, dass die Entwicklungsunterschiede in absehbarer Zeit deutlich abnehmen werden, sondern vielmehr davon auszugehen ist, dass sie mindestens gleich bleiben, wahrscheinlich aber noch zunehmen werden, müssen wir mit einem weiteren (und wahrscheinlich noch zunehmenden) Wachstum des Wanderungspotentials rechnen.

Diese globale Aussage bedarf natürlich weiterer Differenzierungen, auf die hier aber nicht mehr näher eingegangen werden kann. Es sei deshalb nur darauf hingewiesen, dass das Mass, zu dem sich das zunehmende Wanderungspotential in Wanderungen umsetzen und welche Richtungen es einschlagen wird, durch jene Faktoren bestimmt ist, die im vorhergehenden Abschnitt erwähnt wurden.

Offen muss schliesslich die Frage bleiben, ob nicht eine Reihe von Ländern, die eine Bevölkerungsabnahme erwarten müssen oder schon erleben, nicht geneigt sein könnten, zumindest eine kompensatorische Einwanderung zuzulassen. Gegenwärtig zeichnet sich eine solche Sicht der Dinge jedenfalls

in Europa nicht ab, während z.B. Australien dagegen dabei ist, mit einer Vergrößerung der Einwanderungsquote zu experimentieren<sup>24</sup>.

### 1.5. Sicherheitspolitische Aspekte internationaler Migration

Der Prognose, dass das **Migrationspotential** aufgrund des absehbaren Wachstums der Weltbevölkerung auf der einen und der Entwicklung der dieses Potential bestimmenden strukturellen und kulturellen Faktoren auf der anderen Seite, mit grosser Wahrscheinlichkeit **zunehmen** wird, steht die ebenso gut begründete Vermutung gegenüber, dass die potentiellen Einwanderungsländer alles in ihrer Kraft stehende tun werden, um eine Umsetzung des Migrationspotentials in **Wanderungen** so weit wie möglich zu **verhindern**. Angesichts des zu erwartenden Umfangs des Weltmigrationspotentials erscheint in der Tat die Vorstellung bizarr, eine Aufhebung von Einwanderungsrestriktionen könne zu einem auch **sozial erträglichen** Bevölkerungsgleichgewicht - wie immer man dies definieren mag - führen.

Wenn dieser Sachverhalt, der sich jetzt schon deutlich abzeichnet, in Zukunft noch verstärkt zutreffen wird (woran nach dem Gesagten kaum zu zweifeln ist), dann ergeben sich daraus eine Reihe von Konsequenzen, von denen die sicherheitspolitischen zwar bisher am wenigsten bedacht wurden, aber keineswegs die unwichtigsten sein dürften.

Sicherheitspolitische Aspekte des Wanderungspotentials und der Migration lassen sich nach solchen des nationalen und des internationalen Bereichs gliedern, wobei beide selbstverständlich nicht reinlich zu trennen sind, da sie wechselseitig aufeinander einwirken können. Mit Bezug auf die nationale Ebene ist noch einmal nach Ein- und Auswanderungsländern zu unterscheiden, sowie danach, ob Wanderungen als ein Phänomen individueller oder kollektiver Natur auftreten.

Bisher dominieren Probleme auf deren **nationaler** Ebene und leiten sich aus der Wanderung von **Individuen** ab, während internationale und kollektive Aspekte sich erst abzuzeichnen beginnen.

---

<sup>24</sup> Persönliche Mitteilung von R. Appleyard.

In den als **Einwanderungskontexten** in Frage kommenden Ländern treten Individuen mit dem Anspruch auf Zugang auf, was die staatlichen Instanzen des Einwanderungslandes vor das Problem der Regulierung und Abwehr der Zuwanderung stellt, die immer wieder neue Zugangskanäle sucht. Soweit die Zugangsversuche in illegaler Grenzüberschreitung bestehen, stellt sich das Problem der zu intensivierenden Grenzkontrolle. Die erwähnten Verhältnisse an der amerikanisch-mexikanischen Grenze sind hier ein Extremfall, der sich aus dem direkten Aneinanderstossen eines unterentwickelten und eines hochentwickelten Landes ergibt. Wie erinnerlich ist aber in der Schweiz immerhin auch in die Diskussion geworfen worden, die **Armee** zur Kontrolle der Grenzen aufzubieten, wenn nur so deren Durchlässigkeit vermindert werden könnte.

Dies ist aber dann nicht mehr nur ein internes Problem, sondern gleichzeitig ein internationales, weil in diesem Zusammenhang die Forderung an den Grenznachbarn (z.B. die Schweiz gegenüber Italien) auftaucht, Massnahmen zu ergreifen, um Zuwanderungsversuche zu unterbinden; konkret: das benachbarte Land wird aufgefordert, seinerseits die Grenzkontrollen zu verschärfen oder etwa Angehörige bestimmter Staaten, in diesem Falle Türken, der Visumpflicht zu unterstellen.

Wie man zeigen kann<sup>25</sup>, können **Wanderungen** einmal als **Spannungstransfer** aus dem Auswanderungs- in den Einwanderungskontext gesehen werden und tendieren weiter dazu, im Einwanderungskontext bestehende Spannungen zu verstärken, wobei die Einwanderer in die Rolle von "Sündenböcken" für Probleme gelangen, die zumindest zum Teil auch ohne ihre Anwesenheit bestünden. Das Mass des Spannungstransfers kann grosso modo als eine Funktion der strukturellen Distanz angesehen werden; konkret: eine Zuwanderung in die Schweiz von Deutschen, Franzosen, Italienern oder Oesterreichern bedeutet einen geringeren Spannungstransfer - und wohl auch eine geringere Induktion von Spannungen - als eine solche aus einem unterentwickelten Land, sagen wir Afrikas. Je grösser also die Anzahl von Einwanderern aus strukturell entfernten Ländern ist und je schneller diese einwandern, desto eher ist mit Konfrontationen zwischen der einheimischen und der eingewanderten Bevölkerung zu rechnen, die die

---

<sup>25</sup> Hoffmann-Nowotny (1973).

innere Sicherheit tangieren können. Denken wir in diesem Zusammenhang an die Aktionen rechtsradikaler Kreise in der Bundesrepublik gegen türkische Immigranten und an die ebenfalls gewaltsame Reaktion türkischer Jugendlicher, oder erinnern wir uns an die immer wieder ausbrechenden Konflikte zwischen kolonialen bzw. postkolonialen Einwanderern und der einheimischen Bevölkerung in Grossbritannien, Frankreich oder (mit geringerer Intensität) in den Niederlanden.

Interne Auseinandersetzungen der eben erwähnten Art ergeben sich aber nicht nur in den hochentwickelten Einwanderungsländern, sondern auch in den Entwicklungsländern selbst, wie die jüngsten Geschehnisse in Senegal und Mauretania zeigen, die dann sofort auch zwischenstaatliche Auseinandersetzungen nach sich ziehen.

Bei fortgesetzter Einwanderung aus Ländern, die zusätzlich starke interne politische Spannungen aufweisen, erhöht sich auch die Chance, dass Angehörige verschiedener im Auswanderungsland verfeindeter Gruppen ihre (gewaltsamen) Auseinandersetzungen im Einwanderungsland fortsetzen, oder gegen den Heimatsstaat gerichtete Aktivitäten unternehmen, was dann jeweils wiederum internationale Komplikationen nach sich ziehen muss.

Zu den internen Problemen der Einwanderung gehört aber nicht nur, dass daraus direkte oder indirekte - d.h. über die Politik vermittelte - Konflikte zwischen Einwanderern und Einheimischen resultieren können, sondern dass auch unter Einheimischen verschiedener Lager Auseinandersetzungen ausbrechen können. Diese können sich auf der Ebene der Politik halten, indem man die Einwanderung betreffende Gesetze und Regelungen sowie deren Handhabung in die eine oder andere Richtung zu verändern trachtet; sie können aber auch zu direkten Konfrontationen führen, wenn sich Gruppen von Einheimischen - alleine oder zusammen mit Einwanderern - mehr oder weniger gewaltsam gegen die gegebene Rechtsordnung und deren Vertreter wenden, zum Beispiel, wenn es um die Verhinderung der Ausschaffung von als nicht asylberechtigt beurteilten Personen geht.

Wie wir festgestellt haben, kann Auswanderung im Emigrationsland die internen Spannungen reduzieren. Wird von seiten der potentiellen Einwanderungsländer dieses "Sicherheitsventil" verschlossen, so könnten die



in den potentiellen Auswanderungsländern ansteigenden Spannungen und die daraus resultierende Gefährdung des politischen Status quo, die politischen Akteure dieser Länder zu einer aktiven Auswanderungspolitik veranlassen, die in diesen Ländern zudem auf breiteste Unterstützung zählen könnte. Das Problem der individuellen Zuwanderung würde damit auf eine kollektive und interstaatliche Ebene gehoben.

Man stelle sich etwa vor, welchen Popularitätserfolg die türkische Regierung erzielen würde, wenn es ihr gelänge, den inzwischen stornierten Artikel des Assoziationsvertrages mit der EG doch noch durchzusetzen, der den Türken freien Zugang zu den EG-Ländern verschafft hätte. Und gleichzeitig würde sie sich damit eines Teils ihres "revolutionären" Potentials entledigen können.

Oder man male sich die internationalen Komplikationen aus, die entstünden, wenn China, Indien und andere bevölkerungsreiche Länder der Dritten Welt das Wachstum ihrer Bevölkerungen mittels aktiver Förderung der Auswanderung dämpfen wollten; in Gremien wie der UNO würden eine "neue Weltmigrationsordnung" und eine "neue Weltbevölkerungsordnung" gefordert. Oder - wenn man ein "worst case" Szenario aufstellen will - die Länder der Dritten Welt würden mit dem Einsatz militärischer Mittel drohen für den Fall, dass die entwickelten Länder ihre Grenzen nicht für eine **Umverteilung der Weltbevölkerung** öffnen würden.

Im Zusammenhang mit dem Wachstum der Bevölkerung in den Staaten der Dritten Welt ist natürlich auch festzuhalten, dass im internationalen Bereich die Bevölkerungsgrösse eines Landes in zentraler Weise dessen politische, wirtschaftliche und nicht zuletzt militärische Einflussmöglichkeiten beeinflusst. Je nach Bevölkerungsgrösse wird einem Staat international der Status einer Grossmacht, einer Mittelmacht oder eines Kleinstaates verliehen. So zählen China, Indien oder auch die Sowjet-Union in erster Linie deshalb zu den international zu beachtenden Mächten, weil ihr Bevölkerungspotential selbst bei geringem Entwicklungsstand den Unterhalt eines beträchtlichen militärischen Potentials möglich macht. Das Gewicht der Bevölkerungsgrösse ist wahrscheinlich in noch stärkerem Masse relevant für die Beziehungen der Länder der Dritten Welt untereinander, weil hier die Grösse des militärischen

Potentials im wesentlichen von der Zahl der zu mobilisierenden Menschen abhängt.

Aus dem eben Gesagten wird denn auch verständlich, dass viele dieser Länder (von China und Indien mit ihren schon riesigen und so oder so schnell wachsenden Bevölkerungen einmal abgesehen) Massnahmen zur Beschränkung ihres Bevölkerungswachstums z.T. sehr zurückhaltend oder zumindest ambivalent gegenüberstehen. Den ökonomischen, ökologischen und internen politischen Problemen einer schnell wachsenden Bevölkerung auf der einen, stehen die externen machtpolitischen Interessen auf der anderen Seite entgegen.

Wenn wir das Gesagte abschliessend überdenken, dann wird einmal klar, dass die Situation der einen Welt, in der wir leben, über die davon ausgelöste internationale Migration eine Reihe von Problemen nach sich zieht, die zu sicherheitspolitischen Reflexionen hinreichend Anlass geben. Damit ist aber zum anderen auch gesagt, dass eine Behandlung der Migrationsfolgen auf dieser Ebene nur ein Kurieren an Symptomen ist. Die offensichtliche Unfähigkeit des internationalen Systems - was immer die Ursachen dafür sind - die grundlegenden Probleme der Weltgesellschaft an der Quelle zu lösen, schieben denjenigen, die für Fragen der Sicherheit in den verschiedensten Bereichen zuständig sind, den "Schwarzen Peter" zu, machen sie für etwas verantwortlich, was sie nicht verschuldet haben. Die Historiker werden eines vielleicht gar nicht mehr so fernen Tages darüber berichten, ob in unsere Zeit der Beginn einer neuen Völkerwanderung fiel.

## **2. IMMIGRATIONSDRUCK UND SCHWEIZERISCHE ASYLPOLITIK**

**Von Peter Arbenz, Delegierter für das Flüchtlingswesen**

### **2.1. Einleitung**

An der letzten Tagung vom 5. Dezember 1988 kamen die möglichen weltweiten und schweizerischen demographischen Entwicklungen ausführlich zur Sprache. Dabei wurden zwei Erkenntnisse gewonnen:

1. Aus demographischer, siedlungspolitischer und sicherheitspolitischer Sicht besteht für Einwanderung in die Schweiz relativ wenig Spielraum, obwohl nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Ueberlegungen eine selektive Einwanderung nötig und sogar wünschbar erscheint.
2. Aus demographischen, wirtschaftlichen und politischen Gründen wird der Migrationsdruck aus den ärmeren Ländern Asiens und Afrikas nach Europa und in die Schweiz anhalten bzw. zunehmen. Professor Hoffmann-Nowotny hat eben eindrücklich aufgezeigt, welche Dimension diese moderne Völkerwanderung annehmen könnte.

Lassen Sie mich einleitend drei Feststellungen treffen:

1. Obwohl die Schweiz sich nicht als klassisches Einwanderungsland versteht, verzeichnen wir seit einigen Jahren einen positiven Einwanderungssaldo.
2. Die Einwanderung wird inskünftig weniger aus europäischen Ländern, sondern vermehrt aus den sogenannten Schwellenländern und den Drittweltländern erfolgen.
3. Die Schweiz hat bisher keine Einwanderungspolitik formuliert. Die Einwanderung aus den sogenannten traditionellen Rekrutierungsgebieten wird bisher geregelt von den für die Ausländerpolitik zuständigen Bundesbehörden (BFA und BIGA). Die unkontrollierte Einwanderung aus den übrigen Ländern fällt den Asylbehörden zu, die diese Probleme mit hiefür untauglichen Mitteln bewältigen müssen.

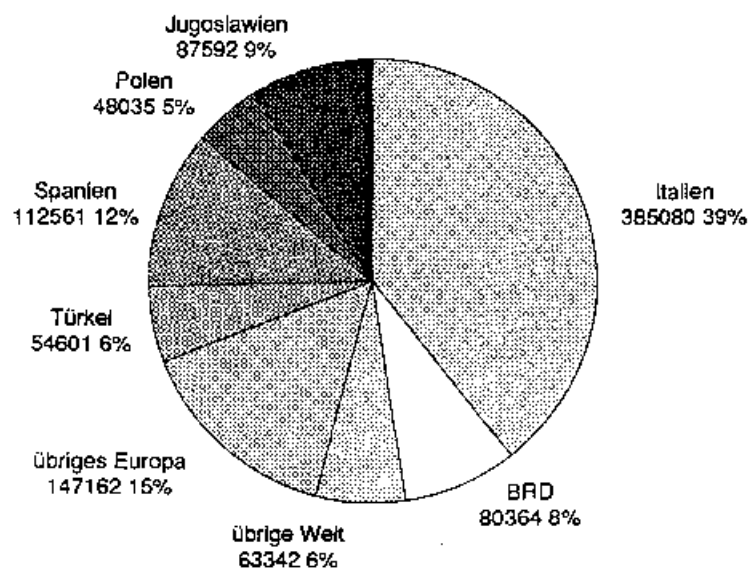
## 2.2. Zahlen und Fakten

Im Jahre 1987 verzeichnete die Schweiz bei einer Einwanderung von 83'900 Personen und einer Auswanderung von 57'500 Personen einen Einwanderungsüberschuss von 26'400 Personen.

Nur gerade 23% dieser eingewanderten Ausländer unterlag der Kontingentierung (Jahresaufenthaltsbewilligungen). 77% sind nicht kontingentiert. Unter diese fallen Flüchtlinge, Studenten, Rentner und nachgezogene Familienmitglieder von Jahresaufenthaltern und von ehemaligen Saisoniers, usw.

Wie setzte sich 1987 der Ausländerbestand nach Herkunftsländern in Prozenten zusammen?

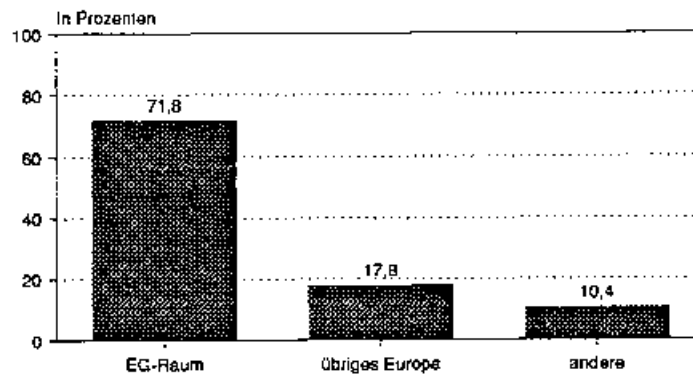
Ausländerbestand 1987 nach Herkunftsländern in Prozenten



Quelle: Interdepartementale Strategiegruppe (1989), S. 46 (Angaben: BFA)

Eine Aufteilung nach Herkunftsgebieten, nämlich aus dem EG-Raum, übriges Europa und aus der übrigen Welt zeigt auf, dass 90% der ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz nach wie vor europäischer Abstammung sind.

### Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Nationalität (1987)



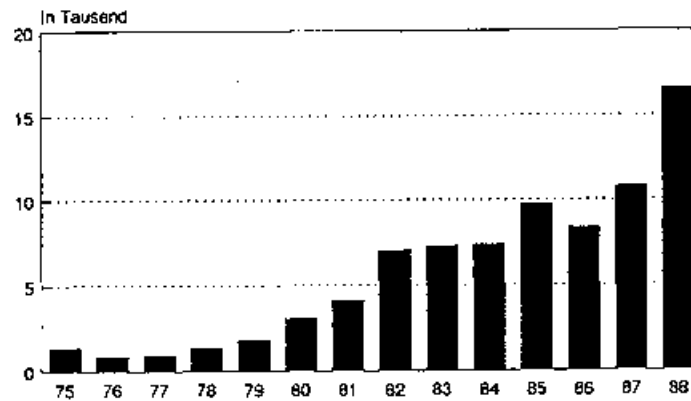
Quelle: Hösli/Spillmann 1989, S. 69  
(Angaben: Statistisches Jahrbuch  
der Schweiz 1989)

Nicht erfasst in diesen Einwanderungszahlen sind diejenigen Ausländer, die statistisch als nichtständige Wohnbevölkerung bezeichnet werden. Darunter fallen namentlich die Saisonniers, Kurzaufenthalter, Grenzgänger und Asylbewerber. Diese Ausländerkategorie ist saisonalen Schwankungen unterworfen, kann jedoch in Spitzenmonaten bis zu 350'000 Ausländer umfassen, die sich vorübergehend in der Schweiz aufhalten und zum Ausländerbestand von rund 1 Million hinzuzuzählen sind.

Im Rahmen der Anerkennung von Asylbewerbern als Flüchtlinge, deren Familienzusammenführung sowie aufgrund der vorläufigen Aufnahmen, humanitären Bewilligungen und des Familiennachzugs, dürfte die ständige ausländische Wohnbevölkerung jährlich um rund 10'000 - 15'000 Personen zunehmen, was rund einem Drittel bis der Hälfte des Migrationssaldos entspricht.

Die Zahl der jährlich neu eingereichten Asylgesuche ist seit Mitte der siebziger Jahre ständig angestiegen.

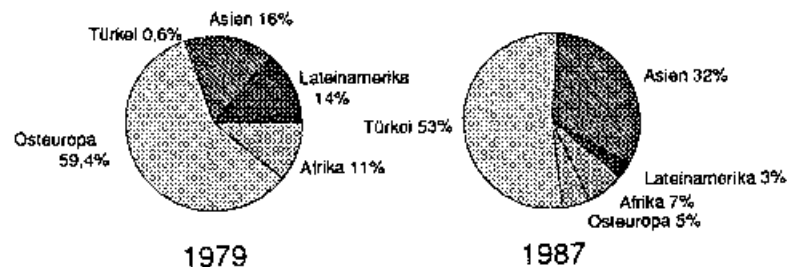
### Anzahl Asylgesuche pro Jahr (1975-1988)



Quelle: Interdepartementale Strategiegruppe 1989, S. 52 (Angaben: DFW)

Die Zusammensetzung der Asylbewerber nach Nationalitäten bzw. Herkunftskontinenten hat sich jedoch im Laufe der letzten 15 Jahre stark gewandelt. Kamen 1979 noch rund 60% der Asylbewerber aus Osteuropa, so waren es 1988 lediglich noch 5%. Der überwiegende Teil stammte demgegenüber im Jahre 1987 aus der Türkei (53%) und weitere 32% aus Asien. Insgesamt werden gegenwärtig beim Delegierten für das Flüchtlingswesen Asylgesuche aus 78 verschiedenen Nationen behandelt.

### Vergleich der Herkunftsländer bzw. -kontinente der in den Jahren 1979 und 1987 eingereichten Asylgesuche



(Prozentanteil an der Gesamtzahl)  
Quelle: Interdepartementale Strategiegruppe (1989), S. 52 (Angaben: DFW)

Die Anerkennungsquote für Flüchtlinge ist in den letzten Jahren stetig gesunken und erreichte im Jahr 1988 einen ersten Tiefpunkt von rund 6%. Dies ist nicht etwa einer Verhärtung der Asylpraxis zuzuschreiben, sondern der grundlegend veränderten Entwicklung und der Tatsache, dass sich heute je länger je mehr Ausländer des Asyls bedienen, um hier einen vorübergehenden Aufenthalt und eine Arbeitsbewilligung zu erzwingen. Trotz tiefer Anerkennungsquote nimmt die Schweiz aber jährlich im Durchschnitt mehr als 3'000 Menschen auf, die entweder politisch verfolgt sind, deren Rückkehr wegen der gegenwärtigen Sicherheitslage ihres Landes vorübergehend nicht möglich ist oder deren Wegweisung aus humanitären Gründen nicht mehr zumutbar ist.

Die Motive der Asylbewerber werden aber bei der Masse der Gesuchsteller immer diffuser und sind letztlich eine Folge von Armut, wirtschaftlicher Chancenlosigkeit, sozialer Diskriminierung oder fehlender politischer Mitbeteiligung. In einzelnen Fällen sind es Folgen von Naturkatastrophen oder Bürgerkriegssituationen.

### **2.3. Aktuelle Probleme der schweizerischen Asylpraxis**

Das schweizerische Asylverfahren ist ein individuelles, zweistufiges Prüfungsverfahren, das nach dem schweizerischen Verwaltungsverfahrenrecht ausgebildet ist und sämtliche Verfahrensgarantien beinhaltet (rechtliches Gehör, Möglichkeit von ordentlichen und ausserordentlichen Rechtsmitteln, rechtsgleiche Behandlung). Wegen dieser Ausgestaltung ist das Asylverfahren zeitlich aufwendig. Es dauert minimal 4 Monate, im Extremfall mehrere Jahre. Die durchschnittliche Behandlungsdauer liegt über einem Jahr.

Diese lange Verfahrensdauer ist jedoch nicht nur oder nicht primär ein Problem des Verfahrensrechts, sondern vor allem des Auseinanderklaffens zwischen der verfügbaren Befragungs- bzw. Arbeitskapazität der Asylbehörden und der ständig wachsenden Zahl der neu eingereichten Gesuche. Die grosse Zahl verschiedener Nationalitäten bedingt umfassendes und differenziertes Länderwissen und dessen Verbreitung auf die Mitarbeiter

des Bundes und der Kantone. Dies erfordert ständige und intensive Ausbildung.

Besondere Probleme bereitet die illegale Einreise der Asylbewerber in die Schweiz. Die bezeichneten Grenzübergänge, die vorgesehen sind für die Einreichung eines Asylgesuches werden nur in wenigen Fällen benützt. Der weitaus grösste Teil der Asylbewerber gelangt mit Hilfe von Schleppern über die sogenannte Grüne Grenze und meldet sich nach Vernichten der Pässe und Reisedokumente in der Empfangsstelle. Nur wer im sogenannten grenznahen Zwischengelände von den Grenzpolizeiorganen aufgegriffen wird, bei denen mithin die Herkunft eindeutig feststeht, kann aufgrund der Schubabkommen an die Nachbarstaaten zurückgewiesen werden. Das Grenzwachtkorps ist in seinen Personalbeständen chronisch unterdotiert. Eine Aufstockung hätte vor allem dann einen Sinn, wenn die Asylverfahren wesentlich gestrafft werden könnten.

Die Kompetenz der Asylgewährung liegt in den Händen des Bundes, der Vollzug jedoch bei den Kantonen. Die unterschiedliche Loyalität und Vollzugstreue der Kantone und die langen Verfahrenswege führen dazu, dass letztlich auch weggewiesene Asylbewerber unser Land nicht mehr verlassen und entweder als humanitäre Fälle geregelt werden müssen oder sich der Wegweisung entziehen, indem sie in der Schweiz untertauchen.

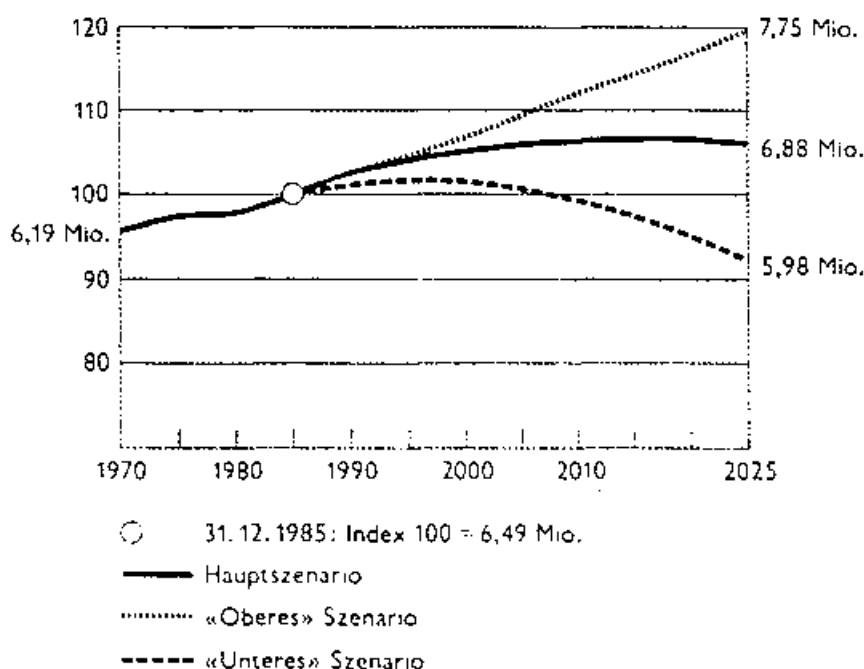
Die technischen und die personellen Probleme des Asylverfahrens und insbesondere der Vollzug werden zusätzlich dadurch erschwert, dass die schweizerische Asylpolitik und -praxis häufig Gegenstand von emotional geführten Diskussionen und von Medienkritik ist. Immer wieder werden Einzelfälle von interessierten Einzelpersonen oder politischen Agitationsgruppen hochgespielt und überzeichnet. Die schweizerische Asylpolitik ist in den letzten Jahren zum politischen Agitationsfeld extremer Gruppierungen geworden. Dies hat den Vollzug erschwert und zum Teil sogar paralyisiert. Sie wurde oft zum Ersatzthema grundlegender politischer Differenzen und ideologischer Anschauungen. Flüchtlinge und Asylbewerber wurden so ein zweites Mal zum Opfer politischer Prozesse. Dies hat nicht nur die sachliche Information um die wahren Zusammenhänge von Fluchtbewegungen und Migrationen tabuisiert und erschwert, sondern stellt auch den Konsens über die Asylpolitik zunehmend in Frage.



## 2.4. Demographische und sicherheitspolitische Auswirkungen der Immigration

Bereits eingangs haben wir festgestellt, dass der demographische und siedlungspolitische Handlungsspielraum für eine Einwanderung in die Schweiz relativ begrenzt ist. Wenn wir uns die demographischen Szenarien für die neunziger Jahre, die anlässlich des letzten Seminars präsentiert wurden, vergegenwärtigen, so gilt diese Aussage mindestens für die nächsten zehn Jahre. Nach 2000 dürfte der Einwanderungsspielraum etwas grösser werden und gibt es sogar strukturelle Defizite im Aufbau unserer Bevölkerung. Die Stichworte sind hier Ueberalterung, Ansteigen der Belastungsquote, Mangel an Fachkräften. Sofern die demographischen Szenarien zutreffen, so ist also ungefähr nach dem Jahr 2000 eine verstärkte Einwanderung nicht nur wünschbar, sondern sogar nötig, wenn unser Lebensstandard erhalten bleiben oder unsere Wirtschaft gar weiterhin auf Wachstum setzen soll.

Die Entwicklung der Gesamtbevölkerung der Schweiz 1970-2025 nach drei Szenarien



Je nachdem wie sich die EG 92, d.h. die totale Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt der Gemeinschaft von 300 Millionen Einwohnern auf die Schweiz auswirken wird, dürfte der Einwanderungsdruck auf die EG oder in noch verstärktem Masse auf die Schweiz zunehmen. Einerseits könnte dieser neue wirtschaftliche Grossraum vermehrt Attraktivität ausüben auf osteuropäische und aussereuropäische Einwanderer, da damit deren Mobilität über mehrere westeuropäische Länder hinweg gewährleistet sein wird. Andererseits wird die Schweiz in jedem Fall auch gegenüber der EG attraktiv bleiben. Aller Voraussicht nach werden wir eine geringere Arbeitslosigkeit aufweisen als die EG. Unsere Sozialleistungen werden grosszügig, die Ausbildungsmöglichkeiten umfassend bleiben und insgesamt werden wir wohl eine relativ höhere politische Sicherheit aufweisen, als andere westeuropäische Länder.

Aus sicherheitspolitischer Sicht muss jedoch die Frage aufgeworfen werden, ob eine verstärkte Immigration in die Schweiz nicht mit zusätzlichen Gefahren oder auch mit Chancen verbunden sein könnte. Auf der positiven Seite wäre zu verbuchen, dass mehr ausländische Fach- und Hilfskräfte im Falle einer AKMob unserer Wirtschaft dienen könnten, sofern sie nicht nach Hause zurückkehren müssen. Je nachdem, wie wir inskünftig mit Einwanderern umgehen werden, könnten sie allenfalls auch als Wehrkraftreserve ausgeschöpft werden.

Auf der negativen Seite könnten insbesondere Einwanderer aus der Dritten Welt und anderen Kulturkreisen und Religionen, die sich mit dem Christentum nicht ohne weiteres vertragen, zu einem zusätzlichen Konfliktpotential werden. Ich denke zum Beispiel an nicht integrationswillige oder -fähige Ausländer, die sich in Städten und grösseren Ortschaften je länger je mehr isolieren und demzufolge eigentliche Ghettos bilden könnten. Ansätze in dieser Richtung erkennen wir bereits in einigen Städten Deutschlands aber auch zum Beispiel in Basel und in Genf. Eine potentielle Gefahr könnten in der Schweiz auch islamische Fundamentalisten bilden, die früher oder später mit unserer Gesellschaft auf Kollisionskurs gehen werden. Solche nicht integrationswillige Ausländergruppen gibt es also bereits heute. Sie bilden ein soziales Konfliktpotential, polarisieren die öffentliche Meinung und erschweren den demokratischen Konsens. Im Neutralitätsschutzfall und insbesondere im Kriegsfall könnten hier zusätzliche Ordnungsprobleme entstehen. Schliesslich könnten sich unter solchen Minoritäten militante

Agitations- und Kampfzellen ausbilden, die an der inneren Front wiederum Ordnungskräfte binden könnten, die für militärische Verteidigungszwecke benötigt werden.

Bekanntlich werden soziale Randgruppen und neue Minoritäten von Aktivisten, die im links- wie im rechtsextremen Parteienspektrum anzusiedeln sind, für ihre Zwecke ausgenützt. Als Folge von Aktionen der linken, sich humanitär gebärdenden Alternativszene, sind oft rechtsradikale Reaktionen, wie wir sie bereits in der Bundesrepublik Deutschland und auch in Frankreich kennen, zu beobachten. Ein solches politisches Umfeld wirkt sich in der Regel negativ aus auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden und zieht letztlich auch unsere demokratischen Institutionen in Zweifel. Damit wird das ohnehin etwas angeschlagene wehrpolitische Klima zusätzlich erodiert, wodurch tatsächlich ein neuer Bedrohungsfaktor entstehen könnte. Ich möchte damit weder in einen übertriebenen Pessimismus verfallen noch den Teufel an die Wand malen. Aber im Sinne möglicher Szenarien sollten wir uns allenfalls auch mit einer solchen Entwicklung vertraut machen.

Schliesslich gibt es Beispiele dafür, dass Einwandererströme aus Drittweltländern von uns feindlich gesinnten Mächten politisch übersteuert und ausgenützt werden. Ich erinnere an die jüngste von der DDR und von der Sowjetunion geförderte Einwanderungswelle über Ostberlin vor anderthalb Jahren, wo Tausende von Tamilen mit Hilfe der Aeroflot und Interflug sowie Türken und andere Nationalitäten zu Dumping-Preisen zur Auswanderung nach Europa verleitet wurden, schliesslich über den Durchgang Schönefeld nach Westberlin geleitet und von dort in die Bundesrepublik Deutschland und andere europäische Länder verteilt wurden. Damit wurde willkommenes Destabilisierung- und Erpressungspotential geschaffen, das erst nach verschiedenen Interventionen, massivem politischen Druck und westlichen Gegenleistungen, insbesondere durch die Bundesrepublik Deutschland, abgebaut werden konnte.

## **2.5. Anforderungen an eine Migrationspolitik**

Die interdepartementale Strategiegruppe für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre kam zum Schluss, dass sich angesichts der jüngsten Entwicklungen im Ausländer- und Asylbereich eine umfassende

Betrachtungsweise aufdrängt und dass in dieser Hinsicht längerfristig eine kohärente Politik notwendig sein wird. Wir haben deshalb vorgeschlagen, dass die Schweiz eine Einwanderungspolitik formulieren sollte.

Als Steuerungsmechanismus könnte inskünftig ein Migrationssaldo festgelegt werden, dessen Grössenordnung jeweils nach umfassender Lagebeurteilung des Bundesrates mit den Parteien, Wirtschaftsverbänden und Kantonen ausdiskutiert werden müsste. Gleichzeitig sollten Bestandesgrössen für die nichtständige ausländische Wohnbevölkerung festgelegt werden.

Innerhalb dieser Plan- und Budgetzahlen könnte man sich schliesslich über die qualitativen Anforderungen an die aufzunehmenden Ausländer einigen.

Angesichts unserer eigenen demographischen Entwicklung und aufgrund der aktuellen Wirtschaftslage bzw. ihrer mutmasslichen Entwicklung müsste die Einwanderung, was die Altersstruktur anbetrifft, kompensatorisch sein. Qualitativ müsste sie selektiv erfolgen und quantitativ begrenzt sein. Schliesslich muss ein solches Modell steuerbar und durchsetzbar sein.

Als Beitrag zur Verringerung der internationalen Arbeitslosigkeit könnten wir je nach Verlauf unserer Binnenkonjunktur durchaus eine grössere Zahl von Hilfskräften aufnehmen, die sich allerdings verpflichten müssten, auf den Familiennachzug, auf die Erneuerung der zeitlich befristeten Aufenthaltbewilligung sowie auf die Eingabe eines Asylgesuches im Anschluss an einen solchen Kurzaufenthalt zu verzichten.

Bevor sich eine schweizerische Migrationspolitik festlegen lässt, müssen wir uns wohl Gedanken darüber machen, wie gross die Aufnahmefähigkeit unseres Landes und die Aufnahmebereitschaft unserer Bevölkerung sein könnte. Hier sind sowohl demographische, siedlungspolitische, soziale, wirtschaftliche wie politische Ueberlegungen anzustellen. Schliesslich sind auch technische Probleme der Unterbringung, der Fürsorge und der Betreuung zu berücksichtigen. Mindestens so wichtig sind aber grundsätzliche Ueberlegungen zu unserem zukünftigen Gesellschaftsmodell, nämlich zur Frage, ob wir willens und fähig sind, grössere Zahlen von Ausländern anderer Rasse, Religion und kultureller Prägung bei uns aufzunehmen und zu integrieren, oder ob wir allenfalls einen Kleinstaat mit mehrrassigen

Minoritäten oder gar einen umfassenden völkischen Schmelztiegel auf kleinem Raum anstreben, in dem das Schweizervolk eine neue Identität finden müsste.

Ohne sich für die eine oder andere Option zu entscheiden, kann die Schweiz in keinem Fall eine von den übrigen europäischen Aufnahmeländern isolierte Migrationspolitik betreiben. Sofern ihre Massnahmen greifen sollen, werden sie nur in Konsultation und in Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarländern, insbesondere mit der EG, getroffen werden können. Unabhängig von einer allfälligen Neuregelung der Ausländer- und Asylpolitik bleibt festzuhalten, dass Asylgewährung für politisch Verfolgte in der Schweiz für alle Zeit gewährleistet bleiben muss. Dies gehört zu unserem freiheitlichen Demokratieverständnis, zum Verständnis für Minderheitenschutz und zu unserer internationalen Mission. Eine Abkehr von unserer humanitären Tradition ist weder nötig noch sinnvoll.

## **2.6. Schlussbetrachtung**

Die Welt bleibt krisenanfällig. Nationale und internationale Krisenherde sind nicht mehr isolierbar, sondern haben ihre Auswirkungen bis in die heute befriedeten Gebiete Europas. Wir müssen wohl lernen, mit konfliktreichen Situationen zu leben und auch unsere eigenen Zielkonflikte offener darzulegen. Bei aller Legitimität eigener nationaler Standpunkte ist die alleinige Verteidigung kurzfristiger Interessen dabei wenig hilfreich. Unsere Schweiz, ihr aussenpolitisches Rendement und ihre internationale Anerkennung, könnte eines Tages daran gemessen werden, wie wir mit solchen Situationen umzugehen verstehen und ob es uns gelingt, unser langfristiges nationales Ueberleben mit internationalen Solidaritätsaktionen in Einklang zu bringen.

### **3. FREIZÜGIGKEIT IN DER EG: RÜCKWIRKUNGEN AUF DIE SCHWEIZ**

**Von PD Dr. Thomas Straubhaar, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel und Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern**

Die meisten westeuropäischen Länder haben seit Mitte der siebziger Jahre ihre Einwanderungsbestimmungen verschärft und die Asylkriterien straffer gehandhabt - meist mit geteiltem Erfolg, konnte doch der Migrantenzustrom nur abgeschwächt, nicht aber eingedämmt werden.

Ziel der folgenden Ausführungen ist zu zeigen, dass diese restriktiveren nationalen Regelungen weder in der Lage sind, die Migrationsströme zu stoppen, noch ein effizientes Mittel zur Problemlösung darstellen. Vielmehr wird hier der grundsätzlichen Ueberzeugung Nachdruck verliehen, dass eine wirkungsvolle Migrationspolitik der internationalen Koordination und Abstimmung bedarf. Entsprechend dieser Zielsetzung ergibt sich folgende Gliederung:

Der erste Teil behandelt die Einwanderungsrestriktionen aus analytischer Sicht. Gezeigt wird, dass die Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus ökonomischer Sicht die Wohlfahrt maximiert.

Der zweite Teil beschreibt die Anstrengungen der EG, mit ihrer Freizügigkeitsregelung dieses Wohlfahrtsmaximum zu erreichen.

Der dritte Teil verdeutlicht, wieweit die schweizerische Ausländerpolitik vom Freizügigkeitsbegriff der EG entfernt ist.

Der vierte Teil zeigt die Rückwirkungen einer Freizügigkeitsregelung auf die Schweiz und zieht einige Folgerungen.

#### **I. EINWANDERUNGSRESTRIKTIONEN AUS ANALYTISCHER SICHT**

##### **1. Optimalität der Freizügigkeit**

Die Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen lehrt uns, dass ein freier grenzüberschreitender Austausch wirtschaftlicher Aktivitäten das gesellschaftliche Wohlfahrtsniveau auf der Welt maximiert. Gemäss der klassischen Freihandelslehre sind die internationale Arbeitsteilung und der freie Austausch von Gütern entscheidende Voraussetzungen für eine effiziente

Allokation der Ressourcen und damit für die Maximierung der wirtschaftlichen Wohlfahrt der Allgemeinheit. Nur bei Freihandel könne jedes Gut dort produziert werden, wo die Kosten am niedrigsten sind. Der Abbau von Handelsschranken muss also zwangsläufig zu zusätzlichem Wohlstand führen.

Konsequenterweise strebt das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) danach, den internationalen Warenverkehr zu liberalisieren. Die am 15.9.86 in Punta del Este begonnene Uruguay-Runde soll auch im internationalen Handel mit Dienstleistungen bestehende Schranken und Hemmnisse abbauen. Damit erhalten die Liberalisierungsanstrengungen des internationalen Austauschs von Produkten und Dienstleistungen eine neue Dimension.

Demgegenüber wird die internationale Mobilität der Produktionsfaktoren zunehmend stärker eingeschränkt. Dies, obwohl die Optimalität der Freizügigkeit nicht nur für den internationalen Austausch von Produkten und Leistungen ihre Gültigkeit hat, sondern ebenso für grenzüberschreitende Faktorwanderungen<sup>1</sup>.

Warum, so ist demzufolge zu fragen, ist die Freizügigkeit der Arbeitskräfte dann weltweit nicht verwirklicht? Um diese Frage zu beantworten, sind in der nachfolgenden Zusammenstellung die Interessen verschiedener wirtschaftspolitischer Akteure für verschiedene rechtliche Migrationszustände einander gegenübergestellt. Migrationszustände sind hierbei

- 1) Geschlossene Grenzen (keine Wanderung von Arbeitskräften);
- 2) Offene Grenzen (freie Wanderung von Arbeitskräften);
- 3) Einwanderungskontingente (Obergrenze der Wanderung von Arbeitskräften).

Verglichen wird, wie die einzelnen Gruppen die verschiedenen rechtlichen Zustände aus der Sicht ihrer eigenen Interessenslage heraus beurteilen (1 = bester Zustand, 3 = schlechtester Zustand, 2 = zwischen bestem und schlechtestem Zustand).

---

<sup>1</sup> Zur Begründung dieser Aussage vgl. Straubhaar (1989).

VERGLEICHENDE ZUSAMMENSTELLUNG DER GRUPPENINTERESSEN

Zustand	Geschlossene Grenzen	Offene Grenzen	Einwanderungs-Kontingente
CH			
AGR <sup>CH</sup> ANR <sup>CH</sup>	3 1	1 3	2 2
EWL			
AGR <sup>EWL</sup> ANR <sup>EWL</sup>	1 3	3 1	2 2
MIGRANTEN			
potentielle tatsächliche	3 3	1 2	2 1
Insgesamt	3	1	2

1 = Rente maximal = best case  
 2 = Rente durchschnittlich = second best case  
 3 = Rente minimal = worst case

AGR = Arbeitgeber  
 ANR = Arbeitnehmer  
 CH = Höher entwickeltes Land  
 (Bsp. Schweiz)  
 EWL = Weniger entwickeltes Land  
 (Bsp. Entwicklungsland)

Aus dieser vergleichenden Zusammenstellung der Rentenhöhe und ihrer Verteilung auf die einzelnen Gruppen lassen sich verschiedene Ergebnisse erkennen:

1. Wie beim Güterhandel gilt auch im Fall der Arbeitskräftewanderung, dass eine weltweite Liberalisierung zu einer effizienten Allokation führt und die wirtschaftliche Wohlfahrt der Welt insgesamt maximiert.



2. Jede Einschränkung der Freizügigkeit mindert die wirtschaftliche Wohlfahrt der Welt insgesamt, nicht aber für alle Gruppen. Die Arbeitgeber im Herkunftsland und die Arbeitnehmer im Aufnahmeland ziehen geschlossene Grenzen offenen vor.

3. Für Migranten ergibt sich eine Free-Rider-Situation. Weltweite Freizügigkeit wäre für sie insgesamt maximal. Für den einzelnen Migranten jedoch sind Einwanderungsrestriktionen vorzuziehen, die ihm die Einreise erlauben und (im besten Fall) alle anderen Migranten ausschliessen.

4. Der weltweit beste Zustand 'Offene Grenze' braucht somit einen Umverteilungsmechanismus, der dafür sorgt, dass die in der neuen Situation Bessergestellten (Gewinner) die gegenüber der jetzigen Form Schlechtergestellten (Verlierer) entschädigen. Damit ist angetönt, dass der Uebergang zum Idealzustand der vollständigen Freizügigkeit einen Verhandlungsprozess voraussetzt, der die Rentenverschiebungen und die nötigen Kompensationsleistungen transparent macht.

5. Demgegenüber ist der Zustand 'Einwanderungskontingente' für keine Gruppe der schlechteste Fall und für die durch das Recht zur Einwanderung privilegierten Migranten gar der beste Fall. Mithin drängt sich diese Mittelstellung in einem politischen Entscheidungsprozess geradezu als Kompromisslösung auf. Sie bringt allen Beteiligten eine Besserstellung im Vergleich zum schlechtesten Fall und ist damit im politisch-ökonomischen Umfeld eine Lösung mit einer hoher Realisierungswahrscheinlichkeit.

Neben diesen politisch-ökonomischen Faktoren gibt es weitere Gründe, die erklären, weshalb Einwanderungsrestriktionen existieren. Davon soll im folgenden Abschnitt die Rede sein.

## **2. Ursachen der Einwanderungsrestriktionen**

Internationale Wanderungen sind durch eine rechtliche Asymmetrie gekennzeichnet. Die internationale Menschenrechtsdeklaration nimmt den Auswanderungsländern das moralische Recht und in den meisten westlichen

Ländern auch die gesetzliche Möglichkeit, Auswanderungswillige an deren Tun zu hindern.

Demgegenüber besitzen potentielle Einwanderungsländer das ungeschriebene Recht zu entscheiden, wen sie aufzunehmen gewillt und in welchem Umfang sie bereit sind, ihre Grenzen zu öffnen. Zumindest für nicht unter das Asylrecht fallende Wanderungsströme sind die Einwanderungsländer frei, nach Gutdünken die Restriktionen des Eintritts zu lockern oder zu verschärfen.

Für Millionen von Menschen in den Entwicklungsländern sind die Nutzenniveaus zwischen den industrialisierten Ländern und ihren Herkunftsländern mehr als unterschiedlich genug, um einen Migrationsentscheid zu induzieren. Das Wanderungspotential übersteigt deshalb bei weitem das Ausmass der von den Zielländern politisch und gesellschaftlich verkraftbaren Einwanderung. Es ergibt sich, dass für die Existenz von Migrationsflüssen die politisch und gesellschaftlich bestimmte Bereitschaft der Zielländer entscheidend wird, Einwanderung zuzulassen.

Grundsätzlich lässt sich vermuten, dass die Höhe der Einwanderungsbeschränkungen mit Kosten-Nutzen-Ueberlegungen aus der Sicht des Aufnahmelandes eng verbunden sind. Einwanderungsrestriktionen dürften verschärft werden, wenn die sozialen Kosten der Immigration steigen und die ökonomischen Vorteile sinken.

Im besonderen lassen sich aus ökonomischer Sicht vier verschiedene Ursachen für die Existenz von Einwanderungsbeschränkungen angeben<sup>2</sup>:

1. Die Möglichkeit, mit ausländischen Arbeitskräften, Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen ('Konjunkturpuffer'). In 'guten' Zeiten wird Wanderungswilligen die Arbeitsaufnahme leicht gemacht. Bei 'schlechter' Wirtschaftslage und bei zunehmenden Beschäftigungsproblemen werden Neueintritte ausländischer Arbeitskräfte verhindert, anwesende Ausländer im grösstmöglichen Ausmass abgeschoben und somit die drohende Arbeitslosigkeit exportiert.

---

<sup>2</sup> Straubhaar (1988a), S. 112.

2. Eine erschwerte Einwanderung soll einen Anstieg der sozialen Kosten der ausländischen Bevölkerung vermeiden oder verlangsamen (Xenophobieströmungen und Überfremdungsängste).

3. Eine kontrollierte und beschränkte Einwanderung soll eine wachsende Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften verhindern und die ökonomischen Kosten der Ausländerbeschäftigung minimieren (Verhinderte Anpassungsprozesse).

4. Nationale Aufnahmebeschränkungen richten sich nach dem Verhalten anderer Einwanderungsländer um zu verhindern, dass eine im internationalen Vergleich zu liberale Haltung magnetisierende Wirkung erhält und alle Migrationswilligen anzieht ("Letzter offener Hafen").

Solange die Entscheidsträger in den Zielländern das Szenario "Einwanderung" günstiger beurteilen als ein Szenario "Einwanderungsstopp", fliessen die Migrationsströme. Ändert die Beurteilung, und wird die Einwanderung als negativ angesehen und durch rechtliche Massnahmen unterbunden, versiegt der legale Migrationsstrom grossenteils.

Die Existenz von (verschärften) Einwanderungsbeschränkungen birgt nun die Tendenz in sich, dass Migrationswillige beginnen, nach Umgehungsmöglichkeiten zu suchen und alternative Wege ausnutzen. So gesehen ist ein Teil der in jüngerer Vergangenheit stark angestiegenen Zahl an Flüchtlingen (im weiteren Sinne) bzw. Asylbewerbern (im engeren Sinne) und die Zunahme illegaler Migranten zu verstehen. Diese seit Anfang der achtziger Jahre nun verstärkt beanspruchten Migrationsformen dienen als Ersatz für den legal verbauten Weg.

## **II. FREIZÜGIGKEITSREGELUNG IN DER EG**

### **1. Rechtliche Grundlage<sup>3</sup>**

Gemäss der Theorie der internationalen wirtschaftlichen Integration verspricht die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren zusätzliche Allo-

---

<sup>3</sup> Dieser Abschnitt basiert auf Straubhaar (1988a, 1988b) und Straubhaar/Dhima (1988).

kationsvorteile, die in einer Freihandelszone oder in einer Zollunion nicht entstehen<sup>4</sup>. Diese zusätzlichen Allokationsvorteile ergeben sich durch eine effizientere Nutzung der Produktionsfaktoren. Arbeitskräfte oder Kapital wandern von Orten geringer nach Orten hoher Produktivität, womit sie einerseits relative Knappheit beseitigen und andererseits die marginale Produktivität innerhalb des Integrationsraums ausgleichen<sup>5</sup>.

Entsprechend dieser konstitutiven Forderung an einen Gemeinsamen Markt wurde bereits in den Römer Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25.3.1957 in Art. 48 ff. die Freizügigkeit der Arbeitskräfte normiert. Das EG-Binnenmarktprogramm strebt an, die volle Freizügigkeit für Bürger der Gemeinschaft zu verwirklichen. Die Liberalisierung im Bereich der Arbeitnehmer und Selbständigerwerbenden soll einen Beitrag leisten zu einer besseren Verteilung der Arbeitskräfte im gesamten Raum des EG-Binnenmarktes. Diese grössere Mobilität ist umso wichtiger, als der rasche technologische Wandel vermehrt flexible Anpassungen an neue Produktionstechniken nötig macht.

Die Artikel 48 bis 51 regeln die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Artikel 52 bis 58 jene der selbständig Erwerbstätigen. Ihre Rechtsverbindlichkeit erlangten diese Bestimmungen erst durch die später gefassten **Verordnungen** sowie durch die **Richtlinien**, die eine Anpassung des jeweiligen Landesrechts an den von der EG verlangten Standard erzwangen.

Mit der für 1992 angestrebten Vollendung des europäischen Binnenmarktes werden Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen frei über alle Grenzen der Mitgliederstaaten verkehren können. In der **Einheitlichen Europäischen Akte**, die 1986 unterzeichnet und am 1. Juli

---

<sup>4</sup> Internationale wirtschaftliche Integration meint den Zusammenschluss zweier oder mehrerer vorher getrennter Volkswirtschaften. Dieser Zusammenschluss kann in verschiedenen Stufen mit unterschiedlicher Intensität erfolgen. Wird hierbei in einer Freihandelszone nur der Handel untereinander von allen Hemmnissen befreit, ist auf dem Niveau eines Gemeinsamen Marktes die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren eine Bedingung. Arbeitskräfte und Kapital sollen sich innerhalb des gesamten Integrationsraumes ungehindert bewegen können.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu die Darstellung der Optimalität des Freizügigkeitsprinzips in Abschnitt I/1.

1987 in Kraft gesetzt wurde, wurde der Termin für die Verwirklichung des gemeinsamen Arbeitsmarktes auf den 31. Dezember 1992 festgesetzt.

### 1.1. Arbeitnehmer

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer *"umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen"* (Artikel 48).

Artikel 48 spricht lediglich von der Gleichbehandlung hinsichtlich Beschäftigung, Entlohnung und sonstiger Arbeitsbedingungen. "Der Gleichbehandlungsgrundsatz hat jedoch seine Grenzen. So findet er keine Anwendung auf Rechte, die insbesondere mit der Situation der Person als Staatsangehöriger eines bestimmten Landes in Verbindung stehen, z.B. auf das aktive und passive Wahlrecht zu politischen Versammlungen oder anderen Organen der öffentlichen Gewalt. Insofern haben die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten dann auch nicht dieselben Pflichten, z.B. die Pflicht zur Ableistung eines Militärdienstes im Aufnahmestaat"<sup>6</sup>.

Artikel 49 und 51 regeln zusätzliche Vorschriften, "die notwendig sind, um die gleiche Behandlung in die Praxis umzusetzen. Hierbei geht es vor allem darum:

- den Arbeitnehmern zu gewährleisten, dass sie ihre Ansprüche auf die Leistungen der sozialen Sicherheit nicht verlieren, wenn sie sich in einem anderen Land niederlassen
- die Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Arbeitsverwaltungen herzustellen
- die nationalen Regelungen und Verwaltungspraktiken abzuschaffen, die die freie Wahl des Arbeitsplatzes für Arbeitnehmer anderer Mitgliedstaaten und die Gleichbehandlung mit inländischen Arbeitnehmern hinsichtlich der Beschäftigung behindern."<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Europäische Gemeinschaften (1982), S. 41.

<sup>7</sup> Europäische Gemeinschaften (1982), S. 9.

Während die Artikel 48-51 für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft das Recht festlegen, in allen Mitgliedstaaten einer abhängigen Beschäftigung oder einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen, bestehen eine Reihe von Ausnahmen, die ein Abweichen von der Freizügigkeit erlauben:

- Artikel 48 ist nicht anwendbar für die "Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung" oder für die "Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind". Diese Bereiche bleiben nationalen Arbeitnehmern vorbehalten.
- Bei der Definition der "Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung" oder der "Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind" hat der Europäische Gerichtshof darauf hingewiesen, dass diese Begriffe eng auszulegen sind. Insbesondere sollten diese Begriffe lediglich die direkte oder indirekte Beteiligung an der Ausübung der öffentlichen Gewalt und an Ämtern einschließen, die für den Schutz der allgemeinen Interessen des Staates, insbesondere denen der inneren und äusseren Sicherheit, zuständig sind. Ausgeschlossen bleiben sollen also Arbeitnehmer in verstaatlichten Industrien und in Staatsbetrieben. Für diese Tätigkeiten besteht keine Rechtfertigung, die Freizügigkeit einzuschränken.
- Artikel 48 untersteht dem Vorbehalt "der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen". Diese Gründe rechtfertigen eine Verweigerung des Rechts auf Freizügigkeit. Da die Begriffe der "öffentlichen Ordnung" und der "öffentlichen Sicherheit" nicht genau definiert sind, erlauben sie eine von Land zu Land und im Zeitablauf unterschiedliche Interpretation. "Eine breite Auslegung diese(r) Begriff(e) könnte den Vertragszielen entgegenwirkende Beschränkungen der Freizügigkeit der Personen zur Folge haben." Auch hier hat der Europäische Gerichtshof darauf hingewiesen, dass diese Begriffe eng auszulegen sind und ihre Anwendung stets im Rahmen der durch den E(W)G-Vertrag und das Gemeinschaftsrecht bezeichneten Grenzen zu erfolgen hat<sup>8</sup>.

Das Recht auf Freizügigkeit kann nicht nur auf Arbeitnehmer beschränkt bleiben. Es hat auch für Selbständigerwerbende und ebenso für die Gründung, den Aufbau und den Betrieb einer Unternehmung in einem andern Mitgliedstaat Anwendung zu finden. Diese Aspekte der Freizügigkeit sind in den Artikeln 52-58 des EWG-Vertrags geregelt.

Es soll an dieser Stelle darauf verzichtet werden, die Bestimmungen zur Freizügigkeit der Selbständigerwerbenden darzustellen. Sie unterscheiden sich kaum von den Bestimmungen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

---

<sup>8</sup> Europäische Gemeinschaften (1982), S. 14.

## 2. Stand und Probleme

Der Grundsatz der Freizügigkeit ist Mitte 1989 praktisch bereits vollständig verwirklicht. Die Rechte beschränken sich nicht nur auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem anderen EG-Mitgliedstaat, sondern dehnen sich auch aus auf die Arbeitsbedingungen (Lohn, Sozialversicherungswesen, etc.). Zudem erhalten EG-Arbeitnehmer das Recht, ihre Familien nachzuziehen und sich in dem betreffenden Land niederzulassen.

Von der Freizügigkeit profitieren neben den unselbständigen Berufsleuten ebenfalls Unternehmen, Kaufleute und selbständig Erwerbende. Juristische Personen können so zum Beispiel ohne Diskriminierung Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen und Agenturen errichten.

Eng mit der Freizügigkeit der Selbständigen ist die Problematik der gegenseitigen Anerkennung der Diplome verbunden. Die Freizügigkeit für Selbständigerwerbende setzt die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und Befähigungsnachweisen voraus, die zur ausschliesslichen Ausübung bestimmter Berufe berechtigen. Wirkliche Freizügigkeit verlangt, dass Ärzte und Rechtsanwälte im ganzen Gemeinschaftsraum ihren Beruf ausüben und ihre Klienten betreuen und vertreten dürfen. Obwohl der Europäische Gerichtshof darauf hingewiesen hatte, dass in gewissem Umfang für die nationalen Behörden die Verpflichtung besteht, die Gleichwertigkeit zwischen den eigenen und den Diplomen anderer Mitgliedstaaten anzuerkennen, blieben doch viele nationale Vorschriften bestehen, die wegen ihres unterschiedlichen Inhalts ernste Behinderungen für die Freizügigkeit der Personen zur Folge hatten. So wurden bis in die frühen 80er Jahre die Anerkennungsbedingungen für Diplome schrittweise für jeden Tätigkeitsbereich festgelegt, was sich für Berufe mit vorgängigem Hochschulabschluss als besonders schwierig entpuppte.

Die Kommission schlug daher im Weissbuch ein neues Verfahren vor. In Zukunft sollen drei Grundsätze die gegenseitige Anerkennung der Diplome unter den Mitgliedstaaten beschleunigen:

- Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens;
- Grundsatz der Vergleichbarkeit der Hochschulstudien;

- Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Diplome ohne vorherige Harmonisierung der Bedingungen für den Zugang zu den entsprechenden Tätigkeiten bzw. deren Ausübung.

Im Bereich der gegenseitigen Anerkennung von **Hochschuldiplomen** soll in Zukunft einiges in Bewegung gesetzt werden. Grundsätzlich sollen Studien von mindestens 3 Jahren gegenseitig anerkannt werden. Eine Einschränkung erfährt diese Generalklausel durch die Bestimmung, dass der Mitgliedstaat vom Gesuchsteller die Absolvierung eines höchstens dreijährigen Praktikums verlangen kann.

Der Prozess der gegenseitigen Anerkennung von Hochschuldiplomen wird durch die Realisierung des EG-Programms ERASMUS zu beschleunigen versucht. Mit ERASMUS sollen Studierende zu Studienaufenthalten an ausländischen Hochschulen ermutigt werden. Die Aufenthalte sollen voll ans Studium angerechnet werden. Es ist vorgesehen, dass in 3 Jahren rund 5000 Universitätsangehörige davon profitieren können.

Schliesslich können unterschiedliche nationale Systeme der sozialen Sicherheit die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ernsthaft behindern. Die Arbeitsaufnahme in einem anderen Mitgliedstaat kann nämlich den Verlust von Ansprüchen im eigenen Land zur Folge haben, ohne dass entsprechende Ansprüche im Gastland entstehen.

Während auf dem Verordnungsweg versucht wurde, eine koordinierte Anwendung der geltenden nationalen Vorschriften sicherzustellen, und Arbeitnehmern unabhängig vom gewählten Arbeitsort die gleichen Rechte und Pflichten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu gewähren, bleiben gewisse Probleme ungelöst:

- Das System der Zahlung von Familienbeihilfen ist noch nicht vollständig vereinheitlicht, und
- die gemeinschaftliche Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gilt noch nicht für Selbständige und für nichterwerbstätige Versicherungsnehmer.

Beizufügen ist hier jedoch, dass selbst bei völliger Freizügigkeit immer noch gewisse soziokulturelle Hindernisse bestehen bleiben (Sprache, Religion, Familie usw.). Werden diese durch geeignete Massnahmen abgeschwächt,



wird jedoch mit einer grösseren innergemeinschaftlichen Mobilität zu rechnen sein als heute.

### III. SCHWEIZERISCHE AUSLÄNDERPOLITIK

#### 1. Rechtliche Grundlage<sup>9</sup>

Zu dieser prinzipiellen Freizügigkeit der Personen innerhalb der EG bildet die schweizerische Ausländerpolitik einen äusserst heftigen Kontrast. Die "Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer" (BVO) unterwirft die ausländischen Arbeitskräfte der Kontingentierung sowie der gesuchspflichtigen, periodisch (auch bei Stellen-, Berufs- oder Kantonswechsel) erneuerungsbedürftigen Arbeitsbewilligung<sup>10</sup>.

Die Ziele der schweizerischen Ausländerpolitik finden sich im Artikel 1 der BVO:

- a) Ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Bevölkerung;
- b) Eingliederung der hier wohnenden und arbeitenden Ausländer;
- c) Verbesserte Arbeitsmarktstruktur und eine ausgeglichene Beschäftigung.

Das Hauptinstrument zum Erreichen der obengenannten Ziele ist die Globalplafonierung, d.h. die Festlegung von Höchstzahlen (Kontingenten) für die Einreise von Jahresaufenthaltern, Saisoniers und Kurzaufenthaltern.

Zur Steuerung der schweizerischen Ausländerpolitik werden verschiedene Kategorien von Erwerbs- und Aufenthaltsarten der Ausländer unterschieden.

---

<sup>9</sup> Dieser Abschnitt basiert auf Straubhaar/Dhima (1988). Ergänzende Angaben liefert der Rapport des BIGA (1988). Ausführlich gehen auch Schwarz (1988) aus wirtschaftlicher Sicht und Thürer (1987) aus rechtlicher Sicht auf die Rechtsstellung der Ausländer in der Schweiz ein.

<sup>10</sup> Die schweizerische Ausländerpolitik wird im wesentlichen in den folgenden Gesetzen geregelt: Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG) und in den Verordnungen über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, BVO (alljährlich neu).

Grundsätzlich lassen sie sich nach dem Kriterium der befristeten und unbefristeten Beschäftigungsdauer unterscheiden:

unbefristete Beschäftigung: Sucht ein Unternehmen eine ausländische Arbeitskraft für eine unbefristete Zeit, so stellt es ein Gesuch um Erteilung einer

- *Jahresbewilligung* ("Permis B"). Die Jahresbewilligung ist im Regelfall verlängerbar und erlaubt seinem Inhaber nach einer gewissen Zeit den Familiennachzug. Mit den Jahren kann der Jahresaufenthalter eine unbefristete Niederlassungsbewilligung ("Permis C") erhalten.

Etwas ausserhalb dieser Einteilung liegt das Statut des

- *Grenzgängers*: Das sind in schweizerischer Grenznähe erwerbstätige Personen, die im grenznahen Ausland wohnhaft sind und täglich dorthin zurückkehren. Im Gegensatz zu den anderen Kategorien erhalten sie keine Aufenthalts-, sondern lediglich eine Arbeitsbewilligung. Sie unterliegen keiner zahlenmässigen Begrenzung.

befristete Beschäftigung: Hier existiert eine Reihe von Sonderregelungen. Im Vordergrund steht sicher die

- *Saisonierbewilligung*, eine ausgesprochene Besonderheit der schweizerischen Ausländerpolitik. In Betrieben mit Saisoncharakter (Landwirtschaft, Gastgewerbe, Bauwirtschaft) kann für die Zeit des überdurchschnittlichen Arbeitsanfalls das Gesuch zur Beschäftigung einer ausländischen Arbeitskraft für höchstens 9 Monate gestellt werden. Nach 4 aufeinanderfolgenden Jahren hat der Saisonier Anspruch auf Erteilung einer Jahresaufenthaltsbewilligung. Auf diese Weise sind in den Jahren zwischen 1977 und 1986 69'125 Saison- in Jahresbewilligungen umgewandelt worden. Diese Zahl liegt damit höher als die kantonalen Höchstzahlen für neueinreisende Jahresaufenthalter.

Die anderen befristeten Beschäftigungen sind in aufsteigender Ordnung und kurz gesagt:

- *8-Tage-Bewilligung*: Vorwiegend für Monteure zur Installation von gelieferten Maschinen und Einrichtungen.

- *3-Monate-Bewilligung*: Vorwiegend für Studierende zur Ausübung einer Beschäftigung während ihrer Ferienzeit (meist im Saisongewerbe).

- *6-Monate-Bewilligung*: Zur Überbrückung kurzfristiger Personallücken, wenn sich die Erteilung einer Bewilligung aus dem Jahresaufenthalter-Kontingent nicht lohnt. Zudem oft für Au-pair-Angestellte.

- *8-Monate-Bewilligung*: Die höchstmögliche Dauer für den unter kein Kontingent fallenden Aufenthalt von Künstlern und Artisten.

- *Sonderkontingent für Kurzaufenthalter*: Vorwiegend zum Zwecke der Weiterbildung. Für Praktikanten; Arbeitskräfte, die in der Schweiz auf eine technische oder administrative Tätigkeit im Ausland vorbereitet werden; Spezialisten zur Förderung ihrer Fachkenntnisse; Stipendiaten internationaler Organisationen usw.

- *12- bzw. 18-Monate-Bewilligung (Stagiaire)*: Für 18- bis 30-jährige Berufsleute zur beruflichen oder sprachlichen Weiterbildung.

- *Befristete Bewilligung auf 3-4 Jahre*: Für Führungskräfte, hochqualifizierte Fachkräfte für ein wichtiges Projekt oder für eine international tätige Firma; für Angehörige aus Entwicklungsländern zur Fachausbildung.

Das Bestreben, die Einreise, den Aufenthalt und die Erwerbstätigkeit der ausländischen Arbeitskräfte zu regulieren, ist in der Schweiz nicht neu. Erste fremdenpolizeiliche Regelungen datieren zu Beginn dieses Jahrhunderts. Das ANAG stammt aus den dreissiger Jahren.

Relativ neu ist dagegen das Instrument der Begrenzung. Unter dem Eindruck der steigenden Einwandererzahl wurde erstmals 1963 zu diesem Mittel gegriffen. Seit jener Zeit befindet sich die Ausländerpolitik im Spannungsfeld zwischen starker Nachfrage von seiten der schweizerischen Unternehmungen einerseits und Begrenzungswünschen eines grossen Teils der schweizerischen Bevölkerung. Im Bundesratsbeschluss vom 1. März 1963 wurden die Begrenzungsmassnahmen wie folgt begründet: "...zur Abwehr der Überfremdung und aus konjunkturpolitischen Gründen" (Art. 1).

Waren die ersten Begrenzungsmassnahmen noch betriebsweise reglementiert, ging der Bundesrat 1970 zum Globalplafonierungssystem über. Darin wurden die Einreisekontingente kantonsweise fixiert.

Das Instrument der Begrenzung erstreckt sich auf folgende Ausländerkategorien:

- Jahresaufenthalter, die erstmals zur Erwerbstätigkeit einreisen, bzw. erstmals eine Erwerbstätigkeit aufnehmen;
- Saisonniers;
- Kurzaufenthalter.

Jedem Kanton wird das zugehörige Kontingent für die drei Kategorien zugeteilt, das BIGA verwaltet das Bundeskontingent. 1987 sah die Verteilung (Summe der kantonalen und des Bundeskontingentes) folgendermassen aus (gegenüber 1986 unverändert):

- Kontingent für Jahresaufenthalter	10'000
- Kontingent für Saisoniers	156'724
- Kontingent für Kurzaufenthalter	11'000

Die Schwierigkeit, den Bestand der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz mittels Begrenzungsmaßnahmen zu kontrollieren wird deutlich, wenn man weiss, dass 1986 nur gerade 18% der Gesamtzunahme der Ausländer der Kontingentierung unterstellt waren.

Eine Eigenart der schweizerischen Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik ist die Bevorzugung der einheimischen Arbeitskräfte (Artikel 7 der BVO). *"Als einheimische Arbeitskräfte gelten neben den Schweizern auch Ausländer mit Niederlassungsbewilligung."* Neue ausländische Arbeitskräfte bekommen eine Bewilligung nur, wenn kein einheimischer Arbeitnehmer bereit ist, die entsprechende Stelle zu den gebotenen Bedingungen zu besetzen. Damit sollen Ziele wie die qualitative Verbesserung der arbeitsmarktlichen Struktur, das Verhindern von Arbeitslosigkeit, der Schutz vor "Lohndumping" und Verhindern von Schwarzarbeit erreicht werden.

Bisherige rechtliche Grundlage der schweizerischen Ausländerpolitik gegenüber der EG bilden insbesondere die bilateralen Abkommen. Zu nennen sind:

#### 1) Abkommen über Niederlassung

Geschlossen mit allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft, ausser mit Portugal und Luxemburg. Darin werden im allgemeinen festgehalten:

- Gleiche Rechte bei Aufnahme und Behandlung der Staatsangehörigen im jeweils andern Land wie die dort Einheimischen;
- Gegenseitigkeit der Rechte und Vorteile für beide Vertragspartner;
- Meistbegünstigungsklausel in bezug auf Niederlassung und Ausübung der Industrieberufe.

Die meisten dieser Abkommen über Niederlassung sind älteren Datums, zum Teil wurden sie sogar im letzten Jahrhundert abgeschlossen. Sie werden von der Schweiz nicht durchwegs anerkannt, so zum Beispiel die Meistbegünstigungsklausel. De facto akzeptieren die Herkunftsstaaten, dass die Einreise-, Aufenthalts- und Niederlassungsbestimmungen vom Aufnahmeland (eben der Schweiz) fixiert werden.

## 2) Stagiaires-Abkommen

Es handelt sich um Abkommen über den gegenseitigen Austausch von Berufsleuten zwischen 18 und 30 Jahren zur Vertiefung ihrer beruflichen und sprachlichen Kenntnisse im Ausland. Geschlossen mit allen Ländern der Gemeinschaft, ausser mit Portugal, Italien, Griechenland und Grossbritannien<sup>11</sup>.

## 3) Grenzgängerabkommen

In diesen Abkommen wird vereinbart, welche Bedingungen der Grenzgänger erfüllen muss (beispielsweise vorgängiger Mindestaufenthalt in der Grenzzone), wo die schweizerische Grenzzone (innerhalb derjenigen Grenzgänger beschäftigt werden dürfen) und wo die ausländische Grenzzone (aus der die Grenzgänger ausschliesslich Wohnsitz haben dürfen) verläuft. Solche Abkommen wurden mit der Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Italien und Frankreich geschlossen.

## 4) Spanierabkommen/Italienerabkommen

Der Zweck dieser 1961 (mit Spanien) und 1964 (mit Italien) geschlossenen Abkommen war die Bestimmung von Erleichterungen der Anstellung sowie Bestimmungen zum Erhalt einer Jahresaufenthalter- oder Niederlassungsbewilligung. Im Personenverkehr mit Italien sind aber insbesondere diese beiden letzteren Bedingungen veraltet: Seit dem 1. Januar 1984 können nämlich die Angehörigen aller EG-Staaten (ausser der Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Griechenland und Portugal) die Niederlassungsbewilligung nach 5-jährigem Aufenthalt erhalten (sonst nach 10 Jahren).

## **2. Anpassungsbedarf**

Eine Aufgabe der eigenständigen schweizerischen Ausländerpolitik ist nicht zu erwarten. Die selbständige Gestaltung der Ausländerpolitik wird in

---

<sup>11</sup> 1987 weilten 1'177 Stagiaires aus diesen Ländern in der Schweiz, wogegen 258 Schweizer Stages in jenen Ländern absolvierten.

der Liste der Gründe gegen einen EG-Beitritt zusammen mit der Neutralität, dem Föderalismus, der direkten Demokratie und der Landwirtschaftspolitik als erstrangiges Hindernis genannt. In seinem "Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess" vom 24. August 1988 äussert sich der Schweizerische Bundesrat zur Frage der "Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit" wie folgt<sup>12</sup>:

"Im Falle eines EG-Beitritts würde die Verpflichtung zur Verwirklichung der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit auch für die Schweiz rechtsverbindlich. Aber auch im Nichtbeitrittsfall könnte der Druck in Richtung einer grösseren Öffnung der schweizerischen Niederlassungsbestimmungen für EG-Bürger anwachsen, namentlich, wenn der Zugang für Schweizer Bürger zum EG-Arbeitsmarkt derart erschwert würde, dass sich eine vertragliche Lösung mit Konzessionen und Gegenkonzessionen aufdrängte."

"Unser Ziel muss sein, in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung (und nur dort) eine grösstmögliche Vereinbarkeit unserer Rechtsvorschriften mit denjenigen unserer europäischen Partner zu sichern."<sup>13</sup>

Im Falle einer Annäherung der schweizerischen Ausländerpolitik an die Freizügigkeit der EG ist damit zu rechnen, dass durch die Gewährung von längeren Übergangsfristen bei der Anpassung ihrer ausländerpolitischen Regelungen an jene der EG - ähnlich wie sie Luxemburg als kleinem Empfängerland zuerkannt wurden - ein schrittweises Vorgehen ermöglicht würde.

Selbst bei einem Abseitsstehen der schweizerischen Ausländerpolitik vom Freizügigkeitsprinzip der Europäischen Gemeinschaft, wird sich die Schweiz einem in dieselbe Richtung wirkenden Anpassungsdruck nicht entziehen können. Ein solcher Anpassungsdruck würde sich insbesondere auf die folgenden, typisch schweizerischen Institutionen der Fremdarbeiterpolitik auswirken:

---

<sup>12</sup> Schweiz. BR (1988), S.115.

<sup>13</sup> Schweiz. BR (1988), S. 132.

### 1) Kontingentierung

Die Begrenzung der Zahl der einwandernden Arbeitskräfte (neu einwandernde Jahresaufenthalter, Saisonarbeiter, Kurzaufenthalter) müsste aufgehoben werden.

### 2) Erteilung der Jahresbewilligung

Widerspricht der in der Gemeinschaft üblichen Frist von (verlängerbaren) 5 Jahren.

### 3) Saisonierstatut

Widerspricht der EG-Regelung in den Punkten:

- fehlendes Recht auf freie Wohnungswahl;
- fehlendes Recht auf Familiennachzug;
- Bewilligungspflicht; in der EG ist im Rahmen von saisonal befristeter Arbeit ein Aufenthalt ohne Aufenthaltsausweis möglich.

### 4) Grenzgängerstatut

Widerspricht der EG-Regelung, da die Rechte auf Aufenthalt und auf Familiennachzug fehlen.

### 5) Unterschiedliche arbeitsmarktliche Behandlung

- von Einheimischen und Neuzuwanderern (gemäss Art. 7 der BVO);
- von ausländischen Erwerbstätigen aus verschiedenen Herkunftsländern (wegen bilateralen Abkommen);
- von ausländischen Erwerbstätigen mit verschiedenen Aufenthaltskategorien

Hier ist ebenfalls eine umfassende Anpassung notwendig, kennt doch das EG-Recht nichts ähnliches.

### 6) Anpassungsbedarf bei der Anerkennung der Diplome

Eine generelle Anerkennung aller Berufe der Gemeinschaft wäre für den Bund allein schon deshalb schwierig, weil ihm die Verfassungsgrundlage fehlt. Möglich - und höchstwahrscheinlich ohne grössere Probleme machbar - wäre eine solche gegenseitige Anerkennung im Bereich Industrie, Gewerbe, Handel,

Landwirtschaft und Hausdienst, aufgrund von Artikel 34<sup>ter</sup>/1/g der Schweizer Bundesverfassung.

Keine Regelkompetenz hat der Bund insbesondere bezüglich der **wissenschaftlichen Berufe**. Dies hat sich aber bereits innerhalb der EG als harte Nuss erwiesen. In der Schweiz wäre im Falle einer generellen Anerkennung von Diplomen insbesondere von seiten der freiberuflich Tätigen (Ärzten, Zahnärzten, Anwälten, Architekten), die oft kartellähnlich organisiert sind, heftiger Widerstand zu erwarten.

#### 7) Anpassungsbedarf bei der Sozialen Sicherung

Weiter zu nennen sind die Probleme der unterschiedlichen Regelungen im Bereich der **Sozialen Sicherheit** (z.B. Ansprüche auf Arbeitslosengelder, internationale Freizügigkeit der geleisteten Beiträge für Krankenversicherung, Altersvorsorge, Invaliditäts- und Unfallversicherung). Die Schweiz folgt hier dem Grundsatz, die sozialversicherungsrechtliche Stellung der Ausländer mit Wohnsitz in unserem Land nach Möglichkeit jener der einheimischen Bevölkerung anzugleichen und die erworbenen Rechte der ausreisenden Ausländer zu wahren. In einigen Bereichen der Sozialversicherung bestehen jedoch Unterschiede. So bezahlen ausländische Arbeitskräfte zwar Beiträge zur Erwerbsordnung (EO), sind aber in keinem Fall bezugsberechtigt. Bei anderen Leistungen ist die Inanspruchnahme an bestimmte Voraussetzungen geknüpft (vgl. AHVG 18 II, IVG 6 II, KUVG 90). Oft gibt es nur Teilansprüche, da die Beitragszahlungen der Ausländer nicht während einer für den Vollanspruch minimal notwendigen Dauer erfolgen.

Migrationsbeeinflussend wirkt zudem die Qualität des sozialen Versicherungssystems. So können Verbesserungen im Leistungsverhältnis in der Schweiz verglichen zur sozialen Sicherheit im Herkunftsland der ausländischen Arbeitskräfte die Einwanderung in die Schweiz fördern (bzw. die Rückwanderung bremsen).

### **IV. RÜCKWIRKUNGEN UND SICHERHEITSPOLITISCHE FOLGERUNGEN**

#### **1. Rückwirkungen**

Dieser Abschnitt skizziert kurz einige mögliche Folgen einer mehr oder weniger graduellen Anpassung der schweizerischen Ausländerpolitik in Richtung der EG-Freizügigkeitsregelung. Als grundsätzliche Auswirkungen lassen sich erkennen:

- 1) eine tendenzielle Zunahme ausländischer Arbeitskräfte und der ausländischen Wohnbevölkerung (Mengeneffekt),
- 2) in gewissen Branchen und Berufen für einige Qualifikationsgruppen ein Lohndruck nach unten (Lohneffekt),



- 3) eine teilweise Öffnung des Marktzutritts für Ausländer in bisher durch die Rechtslage Schweizern vorbehaltenen freien und gewerblichen Berufen (Qualifikationseffekt).

### 1.1. Mengeneffekt

Eine Liberalisierung der Begrenzungsmaßnahmen würde vorerst tendenziell zu einem Anstieg der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte sowie einer Erhöhung der ausländischen Wohnbevölkerung führen. Das **Ausmass** des Mengeneffektes ist umstritten. Die Entscheidträger der Schweizer Ausländerpolitik schätzen die Anziehungskraft einer liberalisierten schweizerischen Einwanderungsgesetzgebung sehr hoch ein und rechtfertigen damit die aktuelle restriktive Ausländerpolitik.

Die Erfahrungen der verschiedenen Liberalisierungsschritte innerhalb der EG deuten jedoch eher auf einen mässigen Mengeneffekt hin.

In Widerspruch zu den Erwartungen der Theorie der internationalen wirtschaftlichen Integration und entgegen der Absicht des EWG-Vertrags, induzierte die Bildung eines Gemeinsamen Arbeitsmarktes bisher nämlich keine starken innergemeinschaftlichen Wanderungsbewegungen<sup>14</sup>.

Auf einer mikroökonomischen Ebene reagierten europäische Arbeitskräfte wenig elastisch auf die Liberalisierung der internationalen Migration. Der Wegfall von Wanderungshemmnissen genügte nicht, um die individuellen Migrationsbarrieren zu überwinden. Europäische Arbeitskräfte zogen es eher vor, arbeitslos am aktuellen Aufenthaltsort zu bleiben und lediglich in der näheren Umgebung als innerhalb des gesamten Integrationsraums nach Arbeit zu suchen.

Auf einer makroökonomischen Ebene war die europäische Wanderungsbewegung abhängig von den Bedürfnissen und der Nachfrage der Einwanderungsländer. Hierbei garantierte die Beseitigung der formalen Mobilitätshemmnisse noch nicht notwendigerweise eine Übereinstimmung von Wissen und Können der migrationswilligen Arbeitskräfte mit den Ansprüchen und Forderungen der Nachfrager. Solange soziologische und psychologische

---

<sup>14</sup> Vgl. hierzu Straubhaar (1988a, 1988b).

Hemmnisse auf der Ebene des einzelnen Migranten sowie soziale, kulturelle und sprachliche Unterschiede zwischen Heimat- und Gastland bestehen bleiben, genügt der Abbau von Mobilitätsbeschränkungen alleine nicht, um starke Arbeitskräftewanderungen innerhalb des Integrationsraums auszulösen.

Erstens wird mit der Bildung eines Gemeinsamen Marktes die unvollständige Information über die Sicherheit des Arbeitsplatzes, über die Einkommensmöglichkeiten, Assimilationsschwierigkeiten, kulturellen und sozialen Kontakte im Gastland noch nicht beseitigt. Individuelle soziale, kulturelle und sprachliche Probleme bleiben auch in einem Gemeinsamen Arbeitsmarkt bestehen. Um diese grundsätzlichen Migrationshemmnisse zu beseitigen und die Wanderung von Arbeitskräften innerhalb des Integrationsraumes nachhaltig zu fördern, bedarf es zusätzlicher Massnahmen in den Bereichen der Informationsvermittlung und der kulturellen und sozioökonomischen Beratung.

Zweitens reagierte der Güterhandel wesentlich elastischer auf die Bildung des Gemeinsamen Marktes als die Arbeitskräfte. So führte der Abbau protektionistischer Hemmnisse zu einem starken Anstieg des innergemeinschaftlichen Handels. Die aufgrund der Theorie erwartete tendenzielle Angleichung der Güter- und Faktorpreise erfolgte damit über den Handel. Zu einem grossen Teil machte Güterhandel die Wanderung von Arbeitskräften überflüssig. Kurz gesagt: Je mehr Güterhandel, desto weniger Arbeitskräftewanderung.

Drittens besteht eines der Ziele bei der Bildung eines Gemeinsamen Marktes darin, die Produktionsfaktoren effizienter im gesamten Integrationsraum zu allozieren. Je ähnlicher sich jedoch die einzelnen Volkswirtschaften eines Gemeinsamen Marktes in ihren Produktionsfunktionen und in der Produktivität ihrer Arbeitskräfte sind, desto weniger ist eine Grundlage für eine Reallokation der Produktionsfaktoren gegeben (zumindest in statischer Betrachtungsweise). Im Falle der EWG schlossen sich 1957 nationale Volkswirtschaften mit relativ ähnlichen Voraussetzungen zusammen (galt nicht in allen Teilen für Italien). Entsprechend bestand kein grosser Anreiz zu einer breit angelegten Reallokation der Produktionsfaktoren durch die innergemeinschaftliche Wanderung von Arbeitskräften.

Diese für die bisherigen Migrationsströme innerhalb der EG gültigen Erkenntnisse müssen in zweifacher Hinsicht relativiert werden für den Fall, dass sich die Schweizer Ausländerpolitik der EG-Freizügigkeitsregelung tendenziell anpasst:

Erstens ergibt sich seit der Süderweiterung der EG um Griechenland (seit 1981 EG-Vollmitglied), Spanien und Portugal (seit 1986 EG-Vollmitglieder) ein anderes Bild - auch für die nordeuropäischen EG-Einwanderungsländer - als für die EG der ursprünglich sechs oder seit 1973 neun Mitgliedsländer. Wie Italien Ende der fünfziger Jahre, sind Griechenland, Spanien und Portugal und die Türkei (als potentiell Beitrittsland) durch eine wesentlich geringere Arbeitsproduktivität als ihre wichtigsten EG-Handelspartner gekennzeichnet. Hier besteht ein enormer Anreiz, durch die Wanderung von Arbeitskräften eine effizientere Allokation der Produktionsfaktoren in einem erweiterten Gemeinsamen Markt zu erreichen. Allerdings deuten Anzeichen der Wirtschaftsentwicklung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre vor allem in Spanien aber auch in Griechenland daraufhin, dass die positiven Integrationseffekte erneut rascher greifen und die Anpassung über Güter-, Dienstleistungshandel und Kapitalübertragungen erfolgt und weniger über Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften<sup>15</sup>.

Zweitens dürfte die Schweiz mit einem im Vergleich zu den nordeuropäischen Einwanderungsländern hohen Lohnniveau ein besonders attraktives Zielland abgeben. "Wenn schon nach Nordeuropa auswandern, dann nach der Schweiz" ist für viele potentielle südeuropäische Emigranten eine wahrscheinliche Verhaltensweise. Vor allem auch, weil die kulturelle (sprachliche, bildungsmässige, religiöse, mentalitätsmässige) Distanz zwischen einzelnen südeuropäischen Herkunftsländern und der vielfältigen Schweiz geringer ist als zu anderen nordeuropäischen Zielländern.

---

<sup>15</sup> Gerade mit Blick auf die für die Schweiz wichtigen Migrationsströme aus der Türkei lassen die Beispiele Spaniens und Griechenlands die Vermutung entstehen, dass eine verstärkte Einbettung eines Auswanderungslandes in die internationale Wirtschaftsverflechtung einen wesentlichen Beitrag zum Abbau des Wanderungspotentials leisten kann, vor allem in der langen Frist.

## 1.2. Lohneffekt

In den minderqualifizierten ("low-qualified") Berufen hatte der hohe Ausländeranteil in der Schweiz in der Vergangenheit zur Folge, dass der Lohnanstieg langsamer verlaufen ist als ohne ausländische Arbeitskräfte. Lohnsteigerungen wurden teilweise durch ausländische Arbeitskräfte aufgefangen. Allerdings erlangten Lohnvereinbarungen im Rahmen der Gesamtarbeitsverträge auch für Ausländer Gültigkeit.

Tendenziell lässt sich vermuten, dass Ausländer, die schon seit mehreren Jahren in der Schweiz wohnen (Niederlassungsbewilligung), oder sogar in der Schweiz aufwuchsen (Zweite Ausländergeneration), besser qualifiziert und deshalb Lohndiskriminierungen (im Vergleich zu Schweizer Arbeitnehmern) weniger ausgesetzt sind als die übrigen Migranten. Dagegen haben Saisoniers und Kurzaufenthalter mit grösseren Diskriminierungen zu rechnen.

Im Bereich der qualifizierten Arbeitskräfte des Managements, der Forschung und Entwicklung, der Produktion, des Marketings und der Administration, zeichnet sich heute eine Verknappung ab. Da die Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte in Zukunft weiter steigen werden, ist die Unabhängigkeitsstrategie der Schweizer Ausländerpolitik hier besonders mit Kosten verbunden. Das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften wird nämlich durch die Ausländerpolitik auf dem Schweizer Markt künstlich verknappt. Entsprechend leiden Schweizer Unternehmen unter einem Lohndruck gegen oben, was sie gegenüber ihren EG-Konkurrenten benachteiligt.

Die Linderung oder Behebung des Mangels an (qualifizierten) Arbeitskräften durch die bei einer (teilweisen) Uebernahme der EG-Regelung zu erwartende Zunahme der Einwanderungsströme könnte in gewissen Sektoren, Qualifikationsgruppen und Berufen einen Druck der Löhne nach unten auslösen. Das Ausmass dieses Effektes, dessen befürchtetes Eintreten bei den Gewerkschaften in der Vergangenheit zu einer Unterstützung der Begrenzungs politik des Bundes geführt hat, ist sehr umstritten<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Wichtige Erkenntnisse könnte hier ein empirischer Test eines Ansatzes der dualen Arbeitsmarkttheorie liefern (vgl. Lewin, 1982). Demzufolge ist zu unterscheiden zwischen einem primären (Zentrum) und einem sekundären Segment (Peripherie) im Arbeitsmarkt,

Im weiteren werden die Schweizer Unternehmen kaum in den Genuss der Einsparungen kommen, die im EG-Raum beim Faktor Arbeit zu erwarten sind. Es ist sogar möglich, dass bisher in der Schweiz erwerbstätige EG-Bürger aufgrund der einfacheren EG-Regelungen den Arbeitsplatz wechseln werden. Damit würde gerade das Angebot von qualifizierteren Arbeitskräften sinken, was deren Löhne zusätzlich erhöhen könnte.

Diese Lohnkostennachteile sind speziell für Klein- und Mittelbetriebe von besonderer Bedeutung. Für sie stellt die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Mitarbeitern vielfach ein grosses Problem dar, weil das Arbeitskräfteangebot auf dem Inlandmarkt zu klein ist. Im Vergleich zu den Klein- und Mittelbetrieben in der EG stellt dies für die schweizerischen Betriebe eine Benachteiligung dar.

Ein Vergleich der effektiven Stundenlöhne in einem Durchschnitt von 12 Berufen unter Berücksichtigung von Arbeitszeiten, Feiertagen und Ferien zeigt, in welchem Ausmass die Verdienstmöglichkeiten innerhalb der EG sowie zwischen der EG und der Schweiz auseinanderklaffen<sup>17</sup>: 1) Neben Dänemark erreicht das Lohnniveau in der Schweiz das höchste Niveau. 2) Verglichen zu den stärker entwickelten EG-Ländern (BR Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Benelux, Spanien) liegen die effektiven Stundenlöhne in der Schweiz 50 - 100% höher. 3) Bezogen auf das griechische und

---

wobei der Wechsel eines Arbeitnehmers von der Peripherie in das Zentrum mit Schwierigkeiten verbunden ist. Im stabilen Zentrum sind vor allem Grossunternehmungen mit relativ hoher Arbeitsplatzsicherheit vertreten. Der Arbeitsmarkt spielt sich hauptsächlich intern ab; das heisst, ein Arbeitnehmer bleibt möglichst lange in der gleichen Firma und arbeitet sich durch Beförderungen hoch. Im primären Sektor hängt die Lohnhöhe von der Ausbildung, dem Dienstalter und der hierarchischen Position ab. Auch sind hier die Lohnunterschiede zwischen In- und Ausländern weniger gross als im sekundären Sektor, weil hier die Arbeitsbewertung und damit die Festsetzung des Lohnes vor allem nach Leistungskriterien erfolgt. Ausländische Arbeitskräfte sind nun vor allem im sekundären Segment anzutreffen, in dem die Arbeitsplatzsicherheit geringer und die Löhne tiefer sind. Hier ist die Mobilität der Arbeitnehmer ausgeprägter, weshalb sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer stärker an den Löhnen in anderen Betrieben orientieren. Daher herrscht eher Lohnwettbewerb, das heisst die Arbeitgeber suchen die Löhne zu minimieren, während die Arbeitnehmer sie maximieren wollen. Nach dualistischer Theorie sind also Lohnunterschiede durch die Nachfrage nach einem Arbeitsplatz bedingt und nicht durch die unterschiedliche Produktivität. Für den begehrtesten Arbeitsplatz wird am meisten Lohn bezahlt, für den unbelibtesten am wenigsten.

<sup>17</sup> Quelle: SBG, Preise und Löhne rund um die Welt, Ausgabe 1988, Zürich 1988.

portugiesische Lohnniveau verdiente ein Schweizer Arbeitnehmer pro Stunde 3 - 6 mal mehr.

### 1.3. Qualifikationseffekt

Aufgrund der historisch gewachsenen Grundpfeiler der schweizerischen Ausländerpolitik wird die qualitative Zusammensetzung des Fremdarbeiterbestandes zu einem beträchtlichen Teil vom Bedarf jener Wirtschaftszweige bestimmt, die Saisonarbeiter anwerben. Ein Grossteil dieser vor allem im Gastgewerbe, Baugewerbe und in der Landwirtschaft beschäftigten unqualifizierten Arbeitskräfte erwirbt nach vier Jahren die Jahresaufenthaltsbewilligung und sucht dann wegen den meist unterdurchschnittlichen Arbeitsbedingungen eine Beschäftigung ausserhalb der genannten Branchen. Zwischen 1977 und 1986 wurden 69'125 solche Umwandlungen von Saisonier- in Jahresaufenthaltsbewilligungen vollzogen.

Durch die Angleichung des Saisonierstatuts an die Rechtslage der andern ausländischen Arbeitskräfte würde die Schleusenfunktion des Saisongewerbes abgeschwächt bzw. ganz wegfallen. Damit könnte sich die qualifikatorische Zusammensetzung des Ausländerbestandes vermehrt auch an die Nachfrage der andern Branchen anpassen, was für die Schweiz, die einen strukturellen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften kennt, nicht bedeutungslos wäre.

Durch Änderungen in Richtung einer Homogenisierung der Bedingungen des Aufenthaltsstatus der ausländischen Arbeitskräfte untereinander, bzw. zwischen Ausländern und Schweizern, würde der aufgeschobene/verzögerte Strukturwandel in einigen Branchen (darunter die Hotellerie), die dank Saison- und Kurzaufenthaltsbewilligungen in den Genuss besonders billiger Arbeitskräfte kommen, in Gang gesetzt bzw. beschleunigt werden. Eine solche Strukturerneuerung in der Hotellerie und im Fremdenverkehr hätte auch regionalpolitische Konsequenzen.

## 2. Sicherheitspolitische Folgerungen

Die primär aus sozioökonomischen Gründen restriktiv gehaltene, innenpolitisch orientierte, unabhängige schweizerische Ausländerpolitik dürfte aus verschiedenen Gründen an die weltweit stark veränderten Rahmenbedingungen anzupassen sein:

Erstens dürften die Lohnkostennachteile und die vielfach fehlenden Spezialisten und qualifizierten Fachkräfte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft beeinträchtigen. Der auf den ersten Blick 'externe' Vorgang der EG-Freizügigkeitsregelung erhält dann eine innenpolitische Dimension. Zu fragen ist dann nicht mehr, ob und wie sich die Schweizer Ausländerpolitik der EG-Freizügigkeitsregelung anschliessen soll, sondern vielmehr, wieweit die zum wirtschaftlichen Überleben im internationalen Konkurrenzkampf auf einen Abbau von Kostenfaktoren angewiesenen Schweizer Unternehmer bereit und in der Lage sind, die Nachteile der innenpolitisch orientierten schweizerischen Ausländerpolitik zu tragen. Und dabei sind es weniger die grossen multinationalen als vor allem die kleinen und mittleren Betriebe, die diese Frage zu beantworten haben werden.

Zweitens hat die Schweiz im Verhältnis zur einheimischen Erwerbsbevölkerung weltweit einen der höchsten Anteile an ausländischen Arbeitnehmern. Eine Öffnung der Grenzen zur EG, so wird argumentiert, würde wegen des im Vergleich zu den EG-Binnenverhältnissen überdurchschnittlichen Lohnniveaus den Ausländeranteil noch weiter stark ansteigen lassen. Wie gezeigt, ist diese Vermutung im Lichte der bisherigen Erfahrung der EG zu relativieren. Ein Abbau gesetzlicher Wanderungsschranken beseitigt noch nicht die unvollständige Information über die Sicherheit des Arbeitsplatzes, über die Einkommensmöglichkeiten, die Assimilationsschwierigkeiten sowie die kulturellen und sozialen Kontakte im Gastland. Individuelle soziale, kulturelle und sprachliche Probleme bleiben auch nach einem Wegfall der Einwanderungsrestriktionen bestehen.

Drittens entfällt eine wichtige produktionstechnisch gegebene Grundlage der internationalen Migrationsströme, wenn sich Volkswirtschaften in der wirtschaftlichen Entwicklung annähern. Gegenüber der Schweiz sind diese wanderungsfördernden Produktionsunterschiede der EG-Länder doch eher

bescheiden und sollten gerade mit den vom EG-Binnenmarktprogramm 1992 erhofften und angestrebten Effizienzverbesserungen noch geringer werden. Entsprechend kleiner dürfte der Anreiz zu einer breit angelegten Wanderung der EG-Arbeitskräfte nach der Schweiz sein. Dort, wo das Potential zur Reallokation von Produktionsfaktoren bestehen bleibt, könnte sich eine Verhinderung der notwendigen Anpassung auch für die Schweiz negativ auswirken.

Viertens ist zwischen einer absoluten Liberalisierung der schweizerischen Ausländerpolitik gegenüber der EG und dem Verharren bei den jetzigen Restriktionen Platz für eine allen Interessen Rechnung tragende Überprüfung unserer Ausländerpolitik. Leitlinien, denen eine aktive Integrationspolitik folgen könnte, lassen sich folgende erkennen: 1) Lockerung der bisherigen Ausländerpolitik durch Erhöhung der Kontingente; 2) Angleichung der Aufenthaltskategorien und Anpassung der Freizügigkeitsregelung für Jahresaufenthalter, Saisoniers und Grenzgänger, der Niederlassungsfreiheit und des Familiennachzugs an die EG-Norm; 3) Verbesserte Anerkennung von ausländischen Diplomen; 4) Angleichung der sozialpolitischen Regelungen an die EG-Norm; und 5) Ausbau der finanziellen Beteiligungen an gemeinsamen arbeitsmarktpolitischen Projekten.

Fünftens wird die Schweiz je länger je stärker auf die politische Unterstützung der EG angewiesen sein bei der Lösung des eigentlichen Migrationsproblems der interkontinentalen Wanderungen. In diesen Einwanderungsströmen nach Europa aus immer fernerer aussereuropäischen Ländern und nicht in der intraeuropäischen Migration liegt die eigentliche Herausforderung an die schweizerische Ausländerpolitik.

Sechstens verdeckt die innenpolitische Diskussion um die Ausgestaltung der schweizerischen Ausländerpolitik, des Asylrechts und der Flüchtlingspolitik die quantitative Dimension des interkontinentalen Migrationspotentials. Die Ursachen dieser möglichen Massemigrationsströme weisen fundamentalen Charakter auf. Sowohl **demographische** (starkes Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern), **ökonomische** (Massenarmut und verschärfte Schuldenlage), **ökologische** (Zerstörung des fragilen Umweltgleichgewichts, Abholzung) als auch **politische** (instabile politische Strukturen, ideologische Auseinandersetzungen



oder Machtkämpfe) **Entwicklungen** in der Dritten Welt treten hier meist kumuliert auf.

Siebtens scheint angesichts dieser quantitativen Dimension eine an innenpolitischen Zielen orientierte schweizerische Ausländerpolitik wenig erfolgsversprechend. Umso mehr, als im Falle der interkontinentalen Wanderungen die Lösung der Migrationsprobleme den Charakter eines "öffentlichen Gutes" erhält, und die "Free-Rider-Effekte" mithin nur in internationaler Zusammenarbeit effizient zu beheben sind. Jedes Land ist nämlich direkt von der Migrationspolitik der anderen (hier westeuropäischen) Länder betroffen. Deshalb hat ein einzelnes Land keinen (oder nur geringen) Anreiz, die Nachteile einer Problemlösung auf sich zu nehmen (beispielsweise freie Einwanderung für alle Migrationswilligen aus einer bestimmten Weltregion), von der andere Länder profitieren können (in dem für sie der Migrationsdruck kleiner wird), ohne an den Kosten beteiligt zu sein.

Achtens dürfte nur ein gesamteuropäisches Zusammengehen das Problem der interkontinentalen Wanderungen lösen. Lediglich so sind die einzelnen westeuropäischen Länder bereit, Massnahmen durchzuführen und die entsprechenden sozioökonomischen, politischen und kulturellen Kosten aufzunehmen, die durchzuführen und zu tragen nötig sind, um dem interkontinentalen Migrationspotential standzuhalten und die ein einzelnes Land nicht durchführt, da für dieses allein die Kosten den Nutzen übersteigen (Logik des kollektiven Handelns).

Neuntens gilt auch für die Arbeitskräftewanderungen - wie für den Güter- und Dienstleistungshandel -, dass internationale Freizügigkeit die weltweite Wohlfahrt maximiert. Von einem Abbau der internationalen Wanderungsschranken gewinnen letztendlich alle. Nötig ist jedoch, geeignete Umverteilungsinstrumente zu schaffen, die dafür sorgen, dass die Gewinner der weltweiten Freizügigkeit die Verlierer entschädigen. Dabei gilt es, sowohl ganze Länder als auch nur einzelne Bevölkerungsgruppen zu entschädigen bzw. zu belasten.

Zehntens schliesslich halte ich ein in konsequenter Weiterführung des GATT geschaffenes GAMP (General Agreement on Migration Policy) für eine notwendige Plattform zur Schaffung tragfähiger internationaler Rahmenbedingungen. Hier müssten Aus- und Einwanderungsländer

gemeinsam danach trachten, einerseits das Migrationspotential abzubauen und andererseits die für die weltweit effiziente Allokation der Produktionsfaktoren notwendigen Wanderungsströme zu liberalisieren. Nicht zuletzt könnte es eines der Ziele dieses GAMP sein, das Migrationspotential zu verringern durch einen verstärkten Einbezug der Herkunftsländer in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung - gerade durch einen gezielten Abbau der Migrationsschranken. Das Beispiel der EG hat verdeutlicht, dass längerfristig sich mit einer derartigen Strategie der Wanderungsdruck zum Vorteil aller nachhaltig reduzieren lässt.

## II. DEMOGRAPHIE UND SICHERHEITSPOLITIK: BERICHT UND AUSWERTUNG DER DISKUSSION

Die an die Referate anschliessende Diskussion wurde von Prof. Dr. Christian Pfister, Universität Bern, eingeleitet. Die Voten der Tagungsteilnehmer sind nachfolgend eingebettet in weitere Ueberlegungen und quantitative Belege zur Thematik. Die Gliederung dieses Teils gestaltet sich folgendermassen: Ein erstes Kapitel (1) befasst sich mit den Trends des globalen Bevölkerungswachstums und sicherheitspolitischen Auswirkungen, nämlich in bezug auf den Ost-West- und Nord-Süd-Konflikt sowie - in einer weiter gefassten Perspektive - im Hinblick auf wirtschaftliche und umweltpolitische Aspekte; anschliessend werden Tendenzen und Effekte globaler Urbanisierungsentwicklungen skizziert (Kapitel 2). Diese beiden Kapitel stützen sich weitgehend auf entsprechende Prognosen der UNO. Das nächste Kapitel (3) beleuchtet die Kernelemente internationaler Migrationsbewegungen und geht dabei spezifisch auf die Lage westlicher Industriestaaten ein. Ein letztes Kapitel (4) befasst sich mit Harmonisierungsbestrebungen innerhalb der EG, die im Zusammenhang mit internationalen demographischen Entwicklungen (insbesondere im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik) und ihren möglichen Rückwirkungen auf die Schweiz.

### 1. Globales Bevölkerungswachstum

Prognosen der UNO zeichnen ein düsteres Bild für die zukünftige Weltbevölkerungsentwicklung: Treten keine unerwarteten Ereignisse ein, so ist in den kommenden Jahrzehnten mit einem **rasanten globalen Weltbevölkerungswachstum** zu rechnen. Entwicklungen und Prognosen bis zum Jahre 2025 sind in Graphik 1 wiedergegeben.

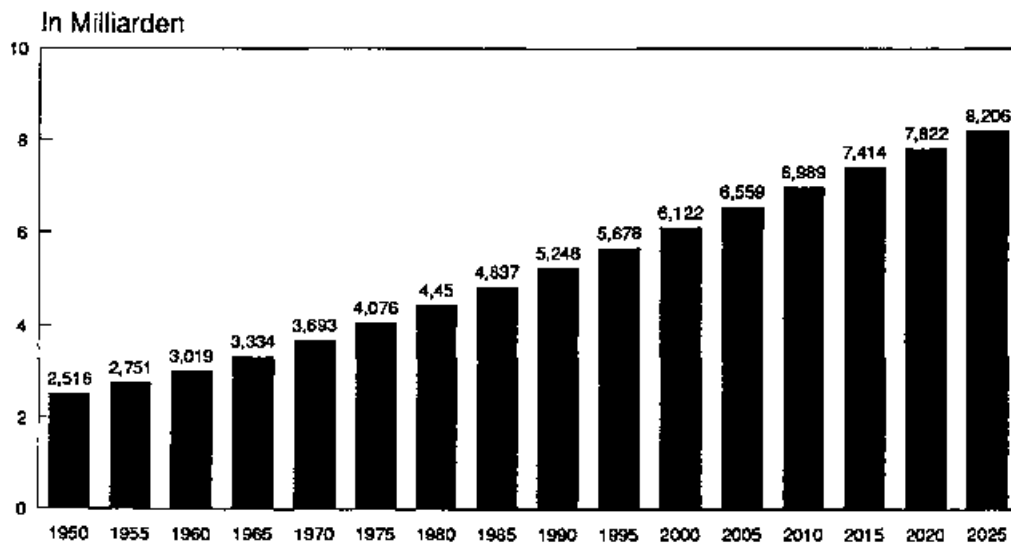
Im Jahre 2000 wäre also - gemäss der mittleren Variante der UNO-Prognosen<sup>1</sup> - bereits mit einer Gesamtbevölkerung von 6,122 Milliarden Men-

---

<sup>1</sup> Zu den von der UNO erstellten Varianten ist in United Nations (1986), S. 9 festgehalten: "(...) the three variants of the projections - high, medium, and low - are established by combining the assumed levels of fertility, mortality (currently only one level, medium) and international migration, and selecting those combinations that generally yield the maximum range for the projection of population size. Therefore, the high variant is based on the high assumptions of fertility and migration and medium assumption of mortality. The medium

schen auf der Erde zu rechnen, im Vergleich zu noch 5,246 Milliarden im Jahre 1990.

### Graphik 1: Weltbevölkerungswachstum (Beobachtungen seit 1950 und Prognosen bis 2025)



Quelle: United Nations 1986, S. 44-45  
(World Population Prospects)  
Prognose: mittlere Variante

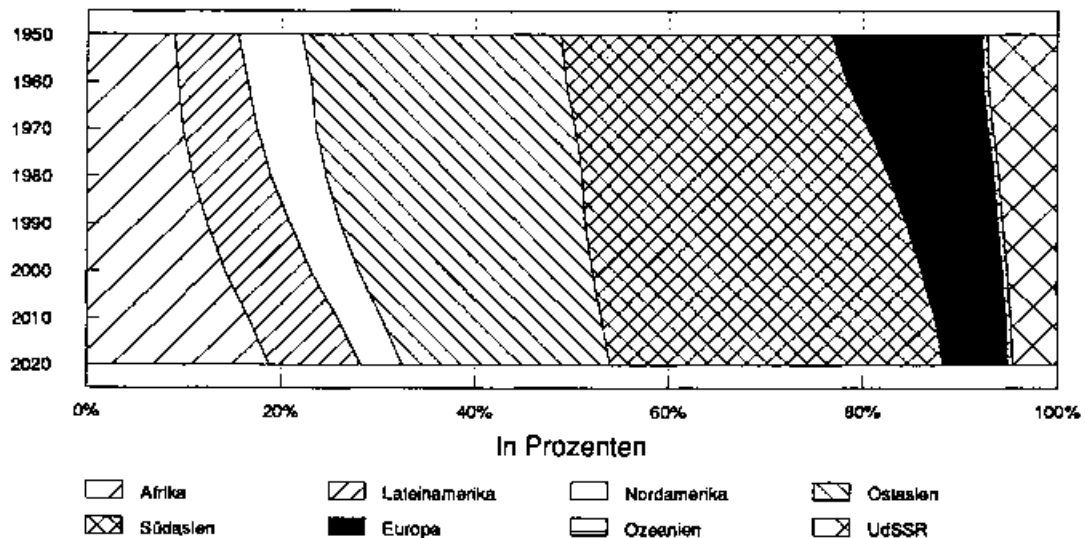
Dabei ist festzuhalten, dass das prognostizierte Wachstum in verschiedenen Weltregionen erheblich varriert (vgl. Graphik 2)<sup>2</sup>: Während im Jahre 1950 noch 15,6% der Weltbevölkerung in Europa, 6,6% in Nordamerika und 7,2% in der UdSSR lebten, gehen diese Anteile prognosegemäss bis zum Jahre 2020 auf 6,7% für Europa, 4,3% für Nordamerika und 4,6% für die UdSSR zurück (im Jahre 2000 betragen die entsprechenden Anteile 8,4%, 4,9% und 5,1%).

---

variant is based on the medium assumptions of fertility, migration, and mortality. The low variant is based on the low assumptions of fertility and migration and the medium assumption of mortality."

<sup>2</sup> Zu diesen Angaben vgl. auch Graphik 10 im Anhang, welche die absoluten Zahlen für die verschiedenen Weltregionen aufführt.

## Graphik 2: Regionale Anteile an der Weltbevölkerung (Entwicklungen seit 1950 und Prognosen bis 2020)



Quelle: United Nations, 1986, S. 21  
(World Population Prospects)  
Prognose: Mittlere Variante

In Südasien lebte bereits im Jahre 1950 mehr als ein Viertel der Weltbevölkerung (28%). Dieser Anteil steigt voraussichtlich bis zum Jahre 2020 auf 34,3% an. Ostasien, dem China und Japan zugehören, stellte 1950 noch 26,7% der Weltbevölkerung. Im Jahre 2000 beträgt dieser Anteil voraussichtlich 24,1% und sinkt gemäss UNO-Prognose bis 2020 auf 21,5% ab. Der Prozentanteil Afrikas wird dagegen von 8,9% im Jahre 1950 auf 18,8% im Jahre 2020 emporschnellen (2000: 14,2%), während derjenige Lateinamerikas ab 1980 auf einem relativ stabilen Niveau verharren wird (8,1% im Jahre 1980, 8,6% im Jahre 1990 und 9,4% im Jahre 2020).

Durch diese Uebersicht wird offensichtlich, dass sich laut UNO-Prognosen die absolute Zahl der Weltbevölkerung in den kommenden Jahrzehnten stark erhöhen wird, zugleich die **relativen Anteile der industrialisierten Staa-**

**ten gegenüber denjenigen der Dritten Welt erheblich sinken<sup>3</sup>:** Europa und Nordamerika werden 2020 lediglich etwas über einen Zehntel der Weltbevölkerung auf sich vereinigen, während dieser Anteil 1950 noch bei mehr als einem Fünftel lag (22.2%) und 1990 vermutlich 14,7% betragen wird. Besonders Südasien und Afrika werden dagegen sehr starke Vergrößerungen ihrer Bevölkerungszahl erfahren.

Zwar wird das machtpolitische Gewicht einer entwickelten Region in der modernen Zeit nicht primär durch deren Bevölkerungsgrösse bestimmt; andere Faktoren sind sicherheitspolitisch mindestens ebenso wichtig - in militärischer Hinsicht insbesondere Art und Anzahl der Waffen, in politischer vor allem die wirtschaftliche Stärke. Doch ist zu erwarten, dass die globalen demographischen Entwicklungen zukünftig dennoch zu Verschiebungen der weltpolitischen Bedeutung einzelner Regionen führen könnten.

Kriege, Epidemien und Hungersnöte sind in den UNO-Prognosen nicht eingeschlossen<sup>4</sup>. Dies beeinträchtigt den Realitätsgehalt der Voraussagen, doch wäre der Einbezug derartiger Ereignisse äusserst spekulativ. Es kann sicherlich nicht ausgeschlossen werden, dass die Seuche AIDS die Prognosen über das zukünftige Weltbevölkerungswachstum relativieren wird: Insbesondere in weniger entwickelten Regionen könnten die Auswirkungen verheerend sein, sollten nicht innert kurzer Zeit entsprechende Impfstoffe und wirksame Medikamente entwickelt werden. So schätzt die WHO für Afrika, dass heute bereits rund 200'000 Menschen an AIDS erkrankt sind<sup>5</sup> (mit weit höheren Zahlen für HIV-Infizierte) - Ziffern, welche das potentielle Ausmass an zukünftigen Todesopfern erahnen lassen. Auch in industrialisierten Ländern ist es unvorhersehbar, wie lange und in welchem Ausmass sich die Seuche weiterverbreiten wird. Ein Krieg - beispielsweise in Europa - könnte seinerseits die UNO-Prognosen erheblich relativieren. Natur- oder Zivilisationskatastrophen aller Art, von Erdbeben bis zu Atomkraftwerkunfällen,

---

<sup>3</sup> Vgl. auch die entsprechenden Graphiken Nr. 23 und 24 im Bericht zur letzten Demographie-Tagung (Höslü/Spillmann 1989, S. 71) sowie den Bericht der Interdepartementalen Strategiegruppe (1989), S. 23.

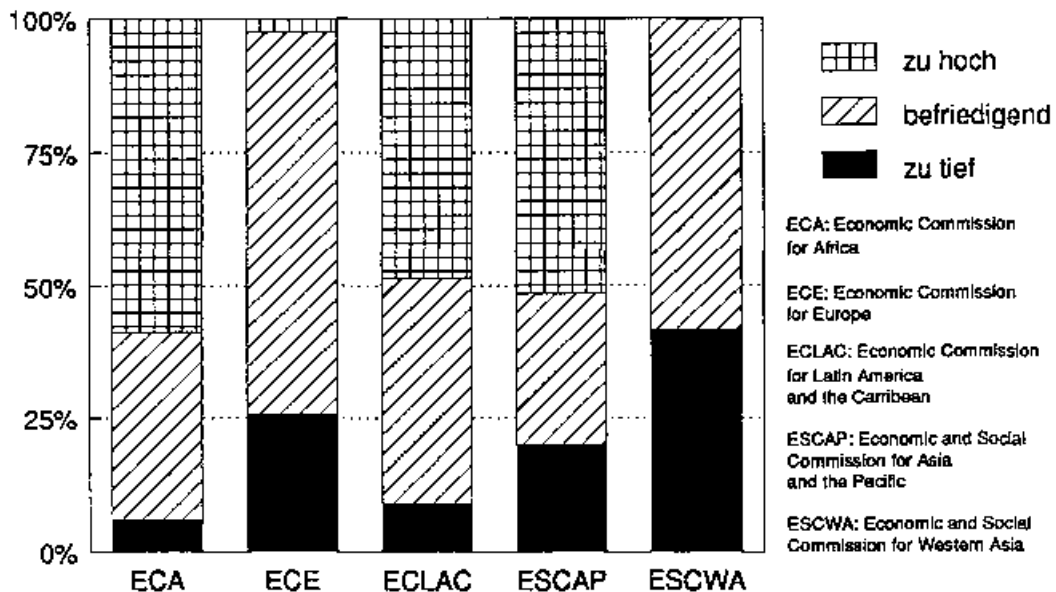
<sup>4</sup> United Nations (1986), S. 9: "(...) it is common practice to assume that orderly progress will be made and that, during the projection period, catastrophes such as wars, famines and epidemics will not occur."

<sup>5</sup> NZZ 18.8.1989.

sind ebensowenig prognostizierbar. Zudem sind weitere Hungerkatastrophen auch in der Zukunft wahrscheinlich.

Zum "optimalen Niveau" der eigenen Bevölkerungswachstumsrate gibt es von Regierung zu Regierung unterschiedliche Ansichten. In weltpolitischer Perspektive dürfte Konsens darüber bestehen, dass die heutige globale Wachstumsrate weit über dem gewünschten Niveau liegt. National aber führen, insbesondere in Entwicklungsländern, meist machtpolitische Gründe zur Ueberzeugung, dass die eigene Bevölkerungswachstumsrate möglichst hoch sein sollte: Denn tatsächlich werden die Machtverhältnisse in wenig entwickelten Regionen oft massgeblich durch die Grösse der eigenen Bevölkerung - und damit auch der Anzahl potentieller Soldaten - determiniert<sup>6</sup>.

Graphik 3: Perzeptionen von Regierungen zur Bevölkerungswachstumsrate (nach Bereichen regionaler UNO-Kommissionen)



<sup>6</sup> Diesen machtpolitischen Ueberlegungen stehen z.B. die nationalen ökonomischen und ökologischen Probleme rapiden Bevölkerungswachstums gegenüber; vgl. den in diesem Heft wiedergegebenen Beitrag von Prof. Hoffmann-Nowotny, S. 21.

Um die verschiedenen Perzeptionen von Regierungen zum Niveau der eigenen Bevölkerungswachstumsrate vergleichen zu können, sind in Graphik 3 Regierungsansichten wiedergegeben, wie sie von den regionalen UNO-Kommissionen für ihre Zuständigkeitsbereiche ermittelt wurden. Sie können Anhaltspunkte dafür geben, ob effiziente Massnahmen zur Bremsung des Bevölkerungswachstums in den einzelnen Regionen eher erwartet werden können oder nicht.

Es zeigt sich, dass insbesondere im Zuständigkeitsbereich der Kommission für **Westasien** der Anteil der Regierungen, welche höhere Bevölkerungswachstumsraten als wünschbar erachten, vergleichsweise gross ist; dies trifft besonders auch für deren **arabische Länder** zu<sup>7</sup>. Auch in **Europa** wird häufig eine höhere Rate gewünscht; allerdings sind diese Länder im globalen Vergleich meist mit stark unterdurchschnittlichen - oder gar negativen - Bevölkerungswachstumsraten konfrontiert.

Die UNO-Prognosen ziehen in den drei Hauptszenarien unterschiedliche Entwicklungen bezüglich der **Fruchtbarkeitsraten**<sup>8</sup> in Betracht. Im globalen Rahmen wird eine allmähliche Reduktion der Fertilität erwartet, sowohl in Ländern mit heute schwachem als auch in denjenigen mit starkem Bevölkerungswachstum<sup>9</sup>. Auch in diesem Bereich lassen sich deutliche Differenzen zwischen verschiedenen Weltregionen erkennen. Graphik 4 gibt die regional unterschiedlichen beobachteten und erwarteten Fruchtbarkeitsraten für den Zeitraum 1980 bis 2025 wieder:

---

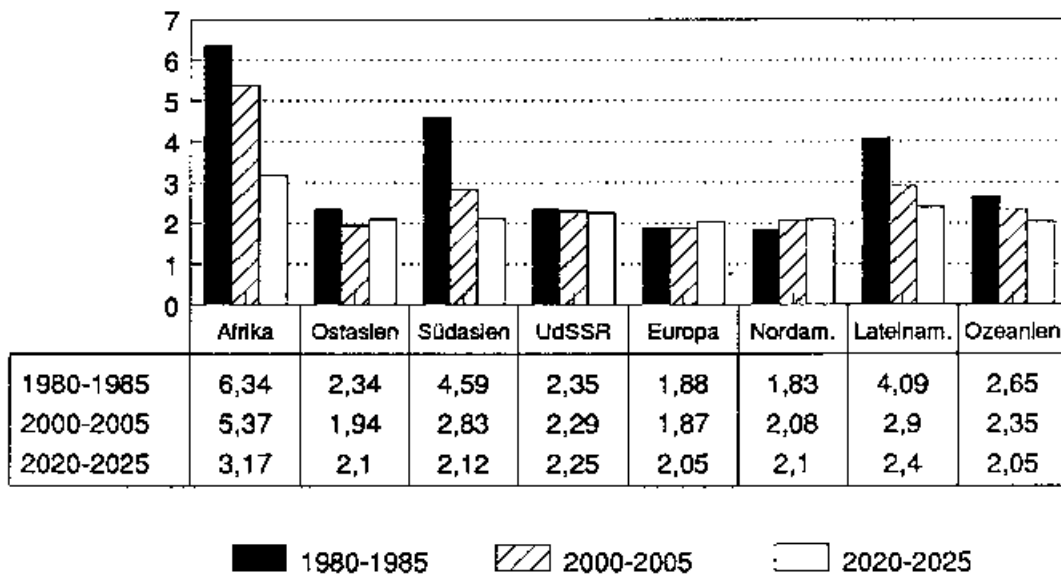
<sup>7</sup> Vgl. United Nations (1988), S. 14: "Among the Arab countries of Western Asia, however, none of the 12 countries view their rates of population growth as too high; in fact, there are five countries that consider their rates of growth to be too low." Diese Länder werden allerdings nicht näher spezifiziert.

<sup>8</sup> Durchschnittliche Anzahl Kinder pro Frau.

<sup>9</sup> Zu den entsprechenden Annahmen siehe United Nations (1986), S. 10: "For many low-fertility countries, fertility levels are assumed to decline or to remain below replacement level until about the end of the century, after which they are expected to be close to replacement level. For high- and moderate-fertility countries, fertility is expected to decline as countries advance in their social and economic development, which is generally assumed to progress as time passes. It is also generally assumed, for those countries, that existing or anticipated governmental policies and programmes for family planning as well as related non-governmental activities, would accelerate or expedite the process of fertility decline. Once the decline in fertility starts, it is expected to begin slowly, gain momentum and then slow down." Diese Annahmen treffen natürlich nicht mit Sicherheit zu - besonders dürften sie die Wirklichkeit in denjenigen Staaten, welche ihre Bevölkerungsgrösse heute als zu klein betrachten, kaum adäquat erfassen.



Graphik 4: Fruchtbarkeitsraten  
nach Regionen  
(1980 bis 2025)



Quelle: United Nations 1986, S. 102-105  
(World Population Prospects)

Die höchsten Fruchtbarkeitsraten wiesen somit anfangs der achtziger Jahre Afrika (6.34%), Südasien (4.59%) und Lateinamerika (4.09%) aus. Bis zum ersten Quartal des kommenden Jahrhunderts wird mit einem Rückgang auf je ca. die Hälfte dieser Raten gerechnet - eine wohl eher optimistische Prognose.

Die Geburtenraten in den islamischen Ländern waren vergleichsweise hoch. So wird die Fruchtbarkeitsrate<sup>10</sup> der arabischen Länder Westasiens<sup>11</sup> für den Zeitraum 1980-85 auf 6.72 geschätzt; nur West- und Ostafrika weisen ähnlich hohe Zahlen aus, während die entsprechende Rate für den Welt-

<sup>10</sup> Die nachfolgenden Angaben sind United Nations (1986), S. 102-107 entnommen.

<sup>11</sup> Dazu gehören: Bahrain, Demokratische Republik Yemen, Irak, Jordanien, Kuwait, Libanon, Oman, Qatar, Saudi Arabien, Syrien, Vereinigte Arabische Emirate und Yemen.

**durchschnitt 3.52** beträgt. Nordafrika<sup>12</sup> verzeichnete eine ebenfalls sehr hohe Rate von **5.55**, das südliche Asien<sup>13</sup> von durchschnittlich 4.72. Für **Westeuropa** liegt die Fruchtbarkeitsrate wesentlich tiefer, nämlich bei **1.63** und für **Nordamerika** bei **1.83**.

Mittelfristig rechnet die UNO-Prognose - mittlere Variante - mit einem globalen Rückgang der Fruchtbarkeitsraten. Sollte der prognostizierte Rückgang der Fruchtbarkeitsraten in Entwicklungsländern nicht eintreffen, dürfte also ein noch weit grösseres globales Bevölkerungswachstum einsetzen. Es ist möglich, dass zwar die Sterberaten in Ländern der Dritten Welt durch den Einfluss von Hygiene, Medikamenten, usw. zurückgehen, der Rückgang der Fruchtbarkeitsraten aber erst mit erheblicher **zeitlicher Verzögerung** einsetzt<sup>14</sup>.

Aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungswachstumsraten wird sich nicht zuletzt die Altersverteilung der Bevölkerung in verschiedenen Weltregionen erheblich unterscheiden: So sind es insbesondere Europa und Nordamerika, aber auch die UdSSR, welche zusehends mit dem Problem der "Ueberalterung" zu kämpfen haben werden<sup>15</sup> - wie Graphik 5 zeigt. Der Anteil der über 65-jährigen wird dagegen beispielsweise in Afrika auf einem niedrigen Niveau (6,5%) bleiben. In den übrigen Regionen beträgt er gemäss UNO-Prognose zwischen 10 und 20 Prozent, was etwa den heutigen Raten in Westeuropa entspricht.

---

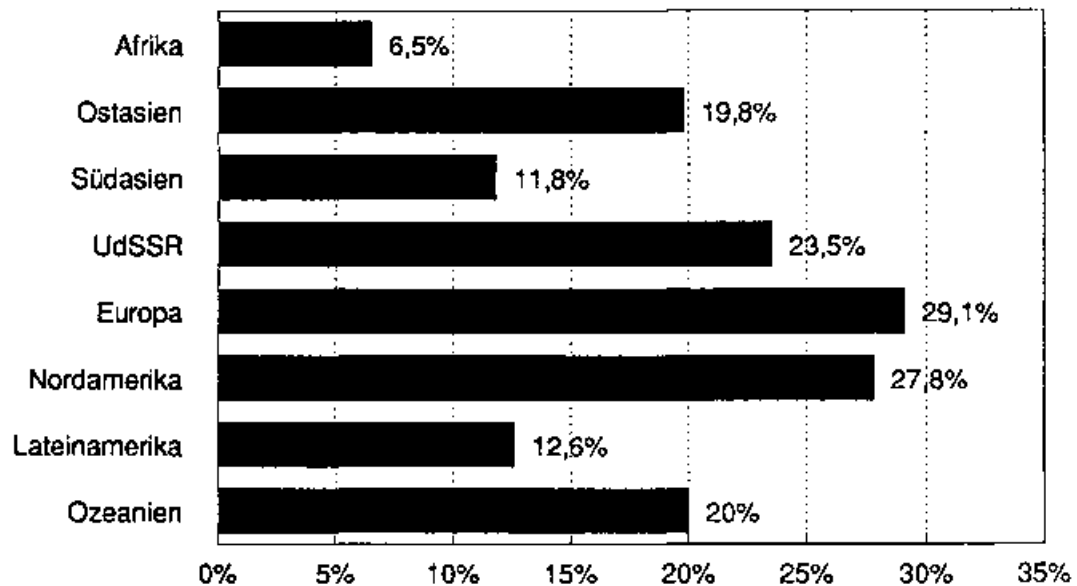
<sup>12</sup> Algerien, Aegypten, Libyen, Marokko, Sudan und Tunesien.

<sup>13</sup> Afghanistan (6.9), Bangladesh (5.15), Bhutan (5.53), Indien (4.3), Iran (5.64), Nepal (6.25), Pakistan (5.84) und Sri Lanka (3.38). Indien und Sri Lanka weisen also vergleichsweise tiefe Raten auf (United Nations 1986, S. 104).

<sup>14</sup> Zu einem Vergleich zwischen entsprechendem Bevölkerungswachstum "Western Type" und "Third-World-Type" vgl. Graphik 12 im Anhang, welche von Kernig (1989) übernommen ist.

<sup>15</sup> Ueberalterung könnte dazu führen, dass junge Leute einen eigentlichen "Pool von relativ Benachteiligten" darstellen, aus dem ein gesellschaftliches Spannungspotential erwachsen kann, wie Dr. Haltiner in der Diskussion festhielt. Zu möglichen Auswirkungen solcher Entwicklungen vgl. auch Hösli/Spillmann (1989), S. 41-45.

Graphik 5: Prozentsatz der Bevölkerung  
über 65 Jahren nach Regionen  
(Prognosen für 2025)



Quelle: United Nations 1986, S. 34  
(World Population Prospects)

Die Tendenz zur gesellschaftlichen Ueberalterung könnte sich auf die westlichen Industriestaaten unter anderem in wirtschaftlicher Hinsicht nachteilig auswirken: Einerseits erhöhen sich die **Kosten** im Bereich der **Altersversorgung** - es steigt die "Belastungsquote" - sowie der **Gesundheitsversorgung**, andererseits ist es beispielsweise denkbar, dass eine "überalterte Gesellschaft" ein geringeres wirtschaftliches Innovationspotential aufweist. Da sich der Trend zu kleineren Kinderzahlen durch staatliche Anreize - z.B. Steuervorteile - und normative Aufforderungen wohl nur in geringem Ausmass beeinflussen lässt, dürfte deshalb zukünftig in den westlichen Industriestaaten<sup>16</sup> **Zuwanderung** das einzige effiziente Mittel darstellen, eine starke **Alterung der Gesamtbevölkerung zu vermeiden**.

<sup>16</sup> Sowie allenfalls auch in einem vermehrt geöffneten Osteuropa, einschliesslich der Sowjetunion.

### 1.1. Auswirkungen auf den Ost-West- und Nord-Süd-Konflikt

Durch die modernen wirtschaftlichen, politischen und technologischen Entwicklungen hat die Weltpolitik - im Gegensatz zur unmittelbaren Nachkriegszeit - stets mehr den Charakter der **Multipolarität** angenommen. Mit dem intensivierten Bevölkerungswachstum in Ländern der Dritten Welt und dem entsprechend sinkenden Weltbevölkerungsanteil Nordamerikas, Europas und der Sowjetunion ist es denkbar, dass die Bipolarität, welche die Weltpolitik bisher kennzeichnete und die ihren deutlichsten Ausdruck in der Existenz der beiden Bündnissysteme in Ost und West fand, zusätzlich an Geltung verliert<sup>17</sup>. Dies ist umso eher wahrscheinlich, je mehr die heutigen Entspannungstendenzen zwischen Ost und West anhalten und je mehr die Entwicklungsländer an wirtschaftlicher - und damit wohl auch politischer - Stärke gewinnen.

Es ist auch möglich, dass sich die Bedeutung, welche sich die beiden Hauptgruppierungen innerhalb der NATO, Europa und Nordamerika, gegenseitig zumessen, aufgrund **interner** demographischer Entwicklungen verändert. Zu diesem Themenbereich sei ein Zitat von Lees (1989) wiedergegeben, welcher als Gründe abnehmender Solidarität innerhalb der transatlantischen Allianz einerseits die mangelnde Vertrautheit von stets grösseren Bevölkerungsteilen mit dem Zweiten Weltkrieg angibt<sup>18</sup> und als zweiten Grund ebenso einen demographischen Faktor aufführt:

"The second cause, particularly in the United States, is the changing structure of the population, as minorities of non-European origin become increasingly important. With growing interests in Asia and the Pacific, and a long and porous border with Mexico, the long-established special relationship of the United States with Europe is being challenged."<sup>19</sup>

Somit könnten auch interne demographische Entwicklungen auf den Zusammenhalt innerhalb der NATO zurückwirken.

---

<sup>17</sup> Derartige Ueberlegungen sind aber insofern schwierig, als diese Entwicklung allgemein mehr von politischen und wirtschaftlichen als von demographischen Faktoren beeinflusst wird.

<sup>18</sup> Eine Erfahrung, welche die emotional getragene Solidarität zwischen den Alliierten bis weit nach dem Zweiten Weltkrieg prägte.

<sup>19</sup> Lees (1989), S. 176. Der Autor fährt weiter: "Europeans must realize that the world view as seen from California is very different from the view from Boston or New York."

Zu erwähnen gilt es zudem, dass sowohl die NATO-Staaten als auch der Warschauer Pakt zunehmend mit Bestandesproblemen konfrontiert sein werden, während sich diese Probleme in Ländern der Dritten Welt durchaus nicht stellen. Dieser Faktor könnte den Anreiz, Spannungen zwischen Ost und West abzubauen, weiter vergrössern.

Somit ist es möglich, dass die Bedeutung des Verhältnisses zwischen Ost und West zukünftig weltpolitisch vergleichsweise in den Hintergrund tritt, während **neuartige Probleme**, die nicht zuletzt durch das immense Bevölkerungswachstum in der Dritten Welt entstehen könnten - zu denken ist beispielsweise an die globale **Umweltbelastung** - möglicherweise prioritäre Konfliktfelder zukünftiger globaler Spannungen darstellen werden. Diese Annahmen werden gestützt durch die überraschenden Tendenzen zur Oeffnung in Osteuropa. Abzuwarten gilt es, wie sich diese Ereignisse zukünftig weiterentwickeln.

Eine Entschärfung des Ost-West-Konflikts könnte sich auch auf das Niveau internationaler Migration auswirken. So führte Prof. H.-J. Hoffmann-Nowotny in der Tagungsdiskussion an, dass sich eine Diffusion westlicher Werte in verschiedenste Teile der Welt - z.B. auch in den Ostblock und China - erkennen lässt; sollte der Ostblock langfristig Tendenzen zur Auflösung zeigen, wären starke **Wanderungsbewegungen nach Westeuropa** zu erwarten<sup>20</sup>. Ähnlich wies Dr. K. Haltiner darauf hin, dass die Auswanderung aus Ländern des Ostblocks bisher gewaltsam gestoppt wurde; sollten sich durch die Wirkung von Perestroika und Glasnost mittelfristig die Grenzen öffnen, wäre mit einem sehr grossen Andrang an Auswanderern und Arbeitsuchenden

---

<sup>20</sup> Eine von ihm geäusserte Ansicht (vgl. S. 13/14 dieses Hefts) hat sich inzwischen ansatzweise bereits bewahrheitet: "Migrationspotential kann sich schliesslich nur dann in Wanderungen grösseren Umfangs ausdrücken, wenn die Ausreise nicht verunmöglicht oder jedenfalls nicht sehr erschwert wird, d.h. wenn die potentiellen Emigrationsländer nicht eine zur Politik der Einwanderungsländer analoge restriktive Auswanderungspolitik betreiben. Zu einiger Perfektion haben es dabei nur die Länder des 'sozialistischen Lagers' gebracht. Ob und wann deren Migrationspotential, das hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt sei, sich einmal in eine Auswanderung umsetzen wird, deren Ausmass die jetzt gegebenen 'homöopathischen' Dosierungen überschreitet, wird sich in vielleicht nicht allzu ferner Zukunft weisen."

im Westen zu rechnen. Diese Vermutungen wurden mittlerweile durch die massiven Flüchtlingsströme aus der DDR in den Westen bestätigt<sup>21</sup>.

Auch die Zahl der Immigranten aus der Sowjetunion ist heute, z.B. in der USA, weit grösser als je vorher in den vergangenen Jahrzehnten<sup>22</sup>. Anzumerken gilt es in diesem Kontext, dass erfolgreiche **Reformen in Osteuropa und der Sowjetunion das Potential an Auswanderern in den Westen wiederum massgeblich reduzieren** könnten.

Sollte sich mittelfristig eine Annäherung osteuropäischer Länder an die EG ergeben - Polen und Ungarn zeigen sich beispielweise an einer engeren Zusammenarbeit sehr interessiert - könnte auch ein liberalerer Austausch von Arbeitskräften zwischen "Ost" und "West" ins Auge gefasst werden<sup>23</sup>.

## 1.2. Auswirkungen auf die Umwelt

Massives globales Bevölkerungswachstum erhöht die Gefahr verstärkter Umweltbelastung. Ist dieses Wachstum gekoppelt mit einem **Anstieg des Lebensstandards**, ist mit stark intensivierter **Ressourcenbelastung und Abfallproduktion** zu rechnen: Denn in einer ersten Phase der Wohlstandssteigerung in Ländern der Dritten Welt ist mit zusätzlichem Gebrauch von Konsumgütern aller Art, von Nahrungsmitteln bis zu Waschmaschinen und Kühlschränken<sup>24</sup>, zu rechnen; zudem erhöht sich der **Energiebedarf**.

Diese Thematik stellt ein eigentliches **internationales Dilemma** dar: Einerseits ist eine wirtschaftliche Besserung der Situation in Entwicklungsländern insbesondere aus humanitären Gründen äusserst wünschenswert.

---

<sup>21</sup> Vgl. auch Interdepartementale Strategiegruppe (1989), S. 30: "Die Entspannungstendenzen im militärisch-strategischen Bereich, die auf seiten der Ostmächte nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen eingeleitet worden sind, könnten aus denselben Gründen zu einer gewissen Liberalisierung der Ausreise und damit zu einer stärkeren Emigration aus dem Osten in den Westen führen. Erste Anzeichen für eine solche Entwicklung gibt es bereits".

<sup>22</sup> Vgl. dazu z.B. Moore (1989).

<sup>23</sup> Möglicherweise werden mittelfristig auch Fachkräfte des Westens im Ostblock benötigt, wie P. Arbenz in bezug auf ein allgemeines Spannungsszenario Ost-West bemerkte.

<sup>24</sup> Produkte, welche somit bei entsprechender Steigerung des Lebensstandards in zahlreichen der heute ärmeren Entwicklungsländer zukünftig gut abgesetzt werden könnten.

Auch ökonomisch werden positive weltwirtschaftliche Impulse erwartet<sup>25</sup>. Sollten Entwicklungsländer langfristig sich dem heutigen Wohlstandsniveau der Industrieländer angleichen, ist aber andererseits mit einem massiven Anstieg der internationalen Umweltbelastung zu rechnen, werden nicht **effiziente Massnahmen zur ressourcen- und umweltschonenden Produktion international bindend** durchgesetzt. Rein deklamatorische Aufforderungen zum Schutz der Umwelt dürften kaum eine Wirkung zeitigen.

Es ist möglich, dass sich zukünftig Verteilungskämpfe zwischen "Nord" und "Süd" ergeben werden um das "Recht", die Umwelt zu belasten; denn Entwicklungsländer werden nur sehr ungern bereit sein, auf vergleichsweise umweltbelastende Produktionstechniken zu verzichten, die wirtschaftlich profitabel sind, geschweige denn, Konsummöglichkeiten aus Umweltgründen freiwillig nicht zu nutzen<sup>26</sup>.

Als Beispiel zunehmender Umweltbelastung sei auf die Emission von **Kohlendioxid**<sup>27</sup> (CO<sub>2</sub>) hingewiesen: In diesem Bereich zeigt es sich, dass in den Ländern Nordamerikas und Westeuropas trotz absoluter Zunahme im Zeitraum 1950 bis 1980 um rund 90 bzw. 125% ihre Anteile im Weltvergleich von zusammen 68,1 auf 43,2% zurückgegangen sind. Dagegen stieg der Verbrauch in Osteuropa und der UdSSR relativ stark an (von 18% 1950 auf 24,2% 1980)<sup>28</sup>, der Anteil von Entwicklungsländern<sup>29</sup> hat sich im gleichen Zeitraum mehr als **verdoppelt**. Die entsprechenden Zahlen werden in Graphik 6 dargestellt (zu den prozentualen Anteilen am Weltverbrauch vgl. Graphik 11 im Anhang):

---

25 Gesteigerte Nachfrage in Entwicklungsländern könnte neben einem internen Wirtschaftswachstum beispielsweise auch der verschuldeten U.S.-Wirtschaft neue Absatzmärkte erschliessen oder die Arbeitslosenquoten in Europa - durch intensivierete exportorientierte Produktion - sinken lassen.

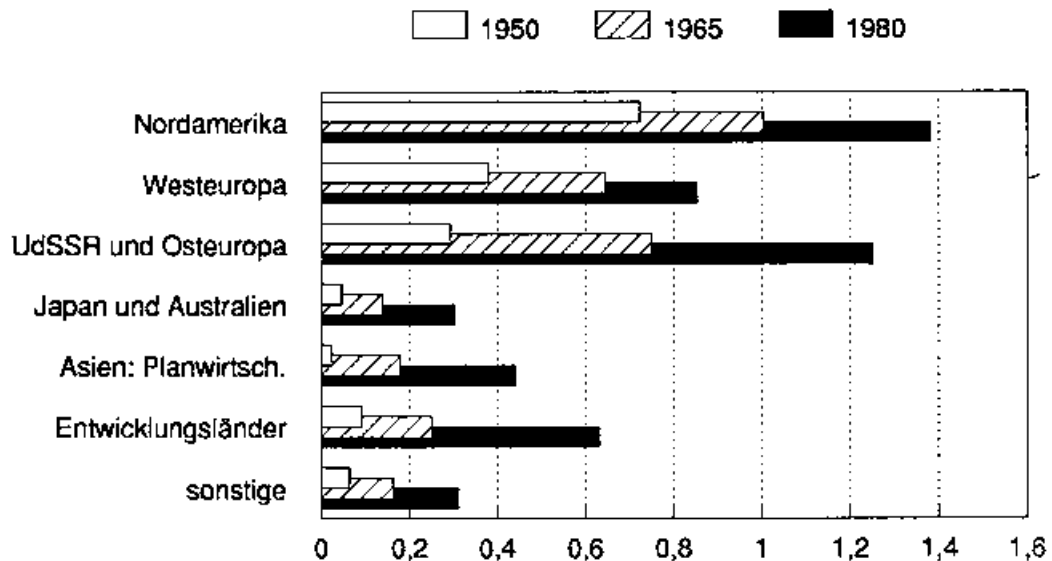
26 Sie dürften dem "Norden" vorhalten, die Umwelt durch extensiven Ressourcenverbrauch in der Vergangenheit belastet und damit die heutigen Probleme - beispielsweise in bezug auf die Ozonschicht - erst generiert zu haben.

27 Anthropogene Emission aus fossiler Energie; sie entsteht bei allen Verbrennungsvorgängen, z.B. von Benzin, Oel und Kohle.

28 Dies zeigt, wie sehr auch in den Staaten des Ostens die Notwendigkeit ansteigt, Techniken zur möglichst **umweltschonenden Produktion** einzusetzen. Dabei könnte sich entsprechende Zusammenarbeit zwischen Ost und West als äusserst wichtig erweisen.

29 Diese Einteilung betrachtet die asiatischen Planwirtschaften (z.B. Nordkorea) separat.

Graphik 6: Emission von Kohlendioxid nach Regionen (in  $10^9$  t C)  
(1950, 1965 und 1980)



Quelle: Kernig, Vortrag PSIS  
(US-Energieministerium)

Diese Entwicklungen weisen auf die zunehmende Wichtigkeit - insbesondere angesichts des zu erwartenden rapiden Bevölkerungswachstums in der Dritten Welt - für **internationale Regelungen zur Kontrolle der Umweltbelastung** hin<sup>30</sup>. Grund zur Hoffnung geben beispielsweise die intensivierten Bemühungen innerhalb der EG, die Umweltproblematik wirkungsvoll auf **supranationaler Ebene** anzugehen<sup>31</sup> und in gewissen Bereichen gar Lenkungsabgaben einzuführen, um wirtschaftlichen Anreiz zur umweltschonenden Produktion zu bieten. Möglicherweise zeitigen solche Formen der Kooperation in einer späteren Phase "Spill-over-Effekte" auch auf

<sup>30</sup> In der Tagungsdiskussion wurde mehrfach der diesbezüglich wachsende internationale Kooperationsbedarf betont. Zu dieser Problematik vgl. z.B. auch Stanley Foundation (1989), insbesondere S. 18-20.

<sup>31</sup> Die verstärkten Aktivitäten der EG in diesem Bereich dürften nicht zuletzt auf die neue **politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments** zurückzuführen sein, in der die Grüne Fraktion stark vertreten ist.



andere Weltregionen<sup>32</sup>. An der geplanten **Europäischen Umweltagentur** wird sich unter anderem auch die Schweiz vollumfänglich beteiligen<sup>33</sup>. Sie könnte massgebliche Beiträge in dieser Institution leisten, nicht zuletzt deshalb, weil ihre Umweltvorschriften im allgemeinen strenger als diejenigen in der EG sind.

Klimaveränderungen - induziert unter anderem durch verstärktes Bevölkerungswachstum und entsprechend intensivierete Umweltbelastung sowie Abholzung tropischer Regenwälder zur industriellen Nutzung<sup>34</sup> - könnten langfristig zu einer Reduktion des heute weltweit bewohnbaren Gebietes und zum Auftreten von **ökologischen Flüchtlingen** führen. So ist es auch denkbar, dass fortschreitende **Wüstenbildung** in betroffenen Gebieten ansässige Bevölkerungsgruppen zur Abwanderung zwingen wird<sup>35</sup>. Ähnlich sind Wanderungsbewegungen denkbar, falls der befürchtete "Treibhauseffekt" zur Wirklichkeit wird, der einen Temperaturanstieg, ein Abschmelzen der Pol-eiskappen und damit auch einen **Anstieg des Meeresspiegels** verursachen würde: bei diesem Prozess könnten zahlreiche heute bewohnbare Gegenden zerstört werden<sup>36</sup>. Die Effekte solcher Prozesse sind jedoch vorerst noch mangelhaft wissenschaftlich untersucht. Es lässt sich aber offenbar, nicht zuletzt aufgrund des rapiden Bevölkerungswachstums, bereits jetzt eine gewisse Ausbreitung von Menschen in Gebiete feststellen, welche früher aufgrund höherer Risiken gemieden wurden<sup>37</sup>.

---

32 Die von der UNO für das Jahr 1992 geplante internationale **Konferenz über Umwelt und Entwicklung** könnte diesbezüglich ebenfalls positive Impulse zeitigen.

33 Vgl. NZZ, 30.10.89.

34 Die "ökologischen Kosten" der Abholzung von tropischen Regenwäldern in Form von Umweltschäden und damit auch langfristig entgangenem Nutzen werden nicht in das wirtschaftliche Kalkül miteinbezogen, was letztlich eine Verzerrung des Marktmechanismus bedeutet; auch das BSP vernachlässigt solche Grössen. Vgl. z.B. Stanley Foundation (1989), S. 27-29.

35 Vgl. Widgren (1989), S. 60, der auch auf die Implikationen für die Nahrungsmittelproduktion hinweist: "Over one third of the world's presently arable land is threatened by desertification. Sahara increases in area each year equal to the size of Switzerland, crop production fails."

36 Graphik 18 im Anhang zeigt auf, welche Regionen von dieser Entwicklung voraussichtlich am meisten betroffen sind.

37 Vgl. Auszüge aus dem Artikel "Naturkatastrophen aus Sicht der Assekuranz" in der NZZ vom 21.7.89: "Einen 'alarmierenden' Anstieg von Naturkatastrophen und damit verbundener Schäden haben Experten der Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft im Rahmen einer

### 1.3. Wirtschaftliche Auswirkungen

Zu den ökonomischen Effekten intensivierten Bevölkerungswachstums gibt es unterschiedliche Annahmen. Es besteht aber weitgehend Einigkeit darüber, dass ein höheres Wohlstandsniveau tendenziell die Fruchtbarkeitsraten senkt<sup>38</sup>. Nachfolgend seien zu diesem Themenbereich einige Gedankengänge bezüglich der Lage von Entwicklungsländern aufgeführt.

Es ist anzunehmen, dass rasantes Bevölkerungswachstum in der Dritten Welt zur **Verschärfung der Probleme im Zusammenhang mit der Ernährungssituation** führen wird. Stärkere Nutzung des Bodens zur Nahrungsmittelproduktion wird unumgänglich sein, wobei die Gefahr der Bodenerschöpfung besteht und nicht zuletzt auch mehr Energie benötigt wird. Ebenso ist damit zu rechnen, dass die Zunahme der Landbevölkerung das durchschnittliche Einkommen in ruralen Gebieten reduziert, was wiederum der Tendenz zur Urbanisierung Vorschub leistet (vgl. Kap. 2.). Massnahmen zur Bremsung der Landflucht - etwa durch geeignete **Agrarprogramme** - erfordern meist grosse finanzielle Aufwendungen, welche von Regierungen in Entwicklungsländern kaum erbracht werden können. Dies weist auf die zunehmende Wichtigkeit entsprechender Aktivitäten im Rahmen der UNO sowie bilateraler Projekte zur **Entwicklungszusammenarbeit** hin, wie sie auch von der Schweiz auf privater und staatlicher Ebene unternommen werden<sup>39</sup>.

Eine Alternative zu verstärkter inländischer Lebensmittelproduktion stellt erhöhter Import von Nahrungsmitteln dar, welcher aber die Gefahr verschlechterter Leistungsbilanzen mitsichbringt und damit auch Probleme des Schuldenabbaus intensiviert.

---

neuen 'Weltkarte der Naturgefahren' festgehalten. Ein Grund dafür ist gemäss der Versicherung das rasche Bevölkerungswachstum in der Welt und die daraus resultierende Ausbreitung in Gebiete, die früher wegen zu hoher Risiken gemieden wurden. Auch die Klimaänderungen spielten eine grosse Rolle. Durch die Klimaänderungen bedingt sei eine starke Zunahme von Zahl und Intensität tropischer Wirbelstürme, Tornados, Gewitter, Hagelschläge und Sturmfluten zu erwarten. Die Münchener Rück betrachtet diese Naturgefahren insbesondere wegen ihrer Rückwirkungen auf das Versicherungsgeschäft."

<sup>38</sup> Eine Annahme, welche auch in den UNO-Prognosen getroffen wird (vgl. Fussnote 9). Dieses Phänomen ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass bei Gewährleistung staatlicher Altersvorsorge und entsprechender Sozialversicherungen Kinder ihre Bedeutung als ökonomische "Sicherheitsfaktoren" verlieren.

<sup>39</sup> Von grosser Wichtigkeit sind in diesem Zusammenhang auch Unterstützungsmassnahmen für **Familienplanung** in Entwicklungsländern, weil sie dazu beitragen, das Bevölkerungswachstum zu bremsen.

Bevölkerungswachstum in Entwicklungsländern gekoppelt mit einem Anstieg des allgemeinen Lebensstandards wird die **Nachfrage nach Konsumgütern** erheblich steigern - mit potentiell positiven wirtschaftlichen Impulsen. Soll die Arbeitslosigkeit in Gebieten mit starkem Bevölkerungswachstum nicht drastisch ansteigen, müssen aber zahlreiche **neue Arbeitsplätze** geschaffen werden können; dies ist nur durch entsprechende **Investitionen** möglich. Verstärktes Bevölkerungswachstum erfordert beispielsweise auch eine hohe Zahl neuer **Schulen und Spitäler**.

Das prognostizierte Bevölkerungswachstum in zahlreichen Gebieten der Erde wird einen hohen Aufwand an Planung und Koordination erfordern, sollen potentiell negative Auswirkungen vermieden und die kommenden Entwicklungen positiv kanalisiert werden. Denn zusätzliche Armut und noch weiter verschlechterte Möglichkeiten zur Ausbildung und Gesundheitsversorgung in Ländern der Dritten Welt sind in humanitärer Perspektive nicht zu verantworten und dürften zudem den Trend zur Urbanisierung und entsprechender Slumbildung mit den bekannten negativen Nebeneffekten stärken. Nicht zuletzt könnten sie in bestimmten Regionen auch einer **politischen Radikalisierung** der Bevölkerung Vorschub leisten<sup>40</sup>.

Im Zusammenhang mit diesen Ueberlegungen sei auch auf die Wichtigkeit hingewiesen, Lösungen zum internationalen **Verschuldungsproblem** zu finden: Denn häufig setzt die staatliche Auslandverschuldung in Drittweltländern zusätzliche wirtschaftliche Restriktionen für die Bevölkerung - etwa höhere Lebensmittelpreise -, welche Protesten und Aufständen gegen die herrschende Regierung (sowie allenfalls gegen als "westlich" perzipierte Institutionen wie z.B. den IMF) Vorschub leisten. Beiträge von Industriestaaten zur Abschwächung des Schuldenproblems könnten sich deshalb in betroffenen Regionen letztlich auch politisch **stabilisierend** auswirken.

---

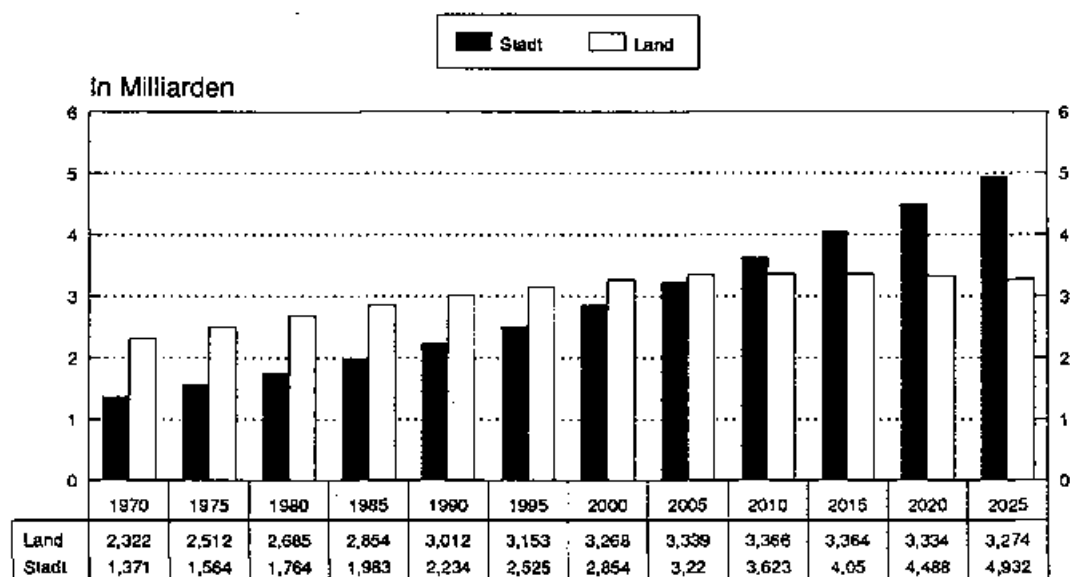
<sup>40</sup> Eine Ueberlegung, die anhand des Falles Aegyptens illustriert sei: Sollte es in diesem Land, das prognosegemäss auch in den kommenden Jahrzehnten ein massives Bevölkerungswachstum erfahren wird, nicht gelingen, dieses Wachstum zu kanalisieren und produktiv umzusetzen, so ist es durchaus möglich, dass radikale Bevölkerungsbewegungen wie etwa der **islamische Fundamentalismus** vermehrt Fuss fassen. Geprägt wären derartige Phänomene wohl von einem Anti-Amerikanismus und einer Verachtung der westlichen Lebensweise allgemein - Aspekte, welche auch die Sicherheit Westeuropas massgeblich tangieren.

## 2. Urbanisierung

Urbanisierung führt in Entwicklungsländern häufig zur Bildung von Slums in der unmittelbaren Umgebung von Grossstädten. Damit intensivieren sich die Probleme im Zusammenhang mit der Gesundheitsversorgung. Insbesondere erhöht sich auch das Kriminalitätspotential: In die Städte Eingewanderte finden oft keine Arbeit und können sich letztlich legal kaum über Wasser halten. Zudem besteht in Grossstädten die Gefahr verstärkter Umweltbelastung, besonders durch Auto-Abgase<sup>41</sup>.

Urbanisierung steht im Zusammenhang mit dem Phänomen internationaler Migration<sup>42</sup>: Häufig sind Städte in der Dritten Welt Ausgangsbasis für

Graphik 7: Globale Verteilung der Stadt- und Landbevölkerung (Beobachtungen seit 1970 und Prognosen bis 2025)



Quelle: United Nations 1987, S. 8  
(Prospects of World Urbanization)

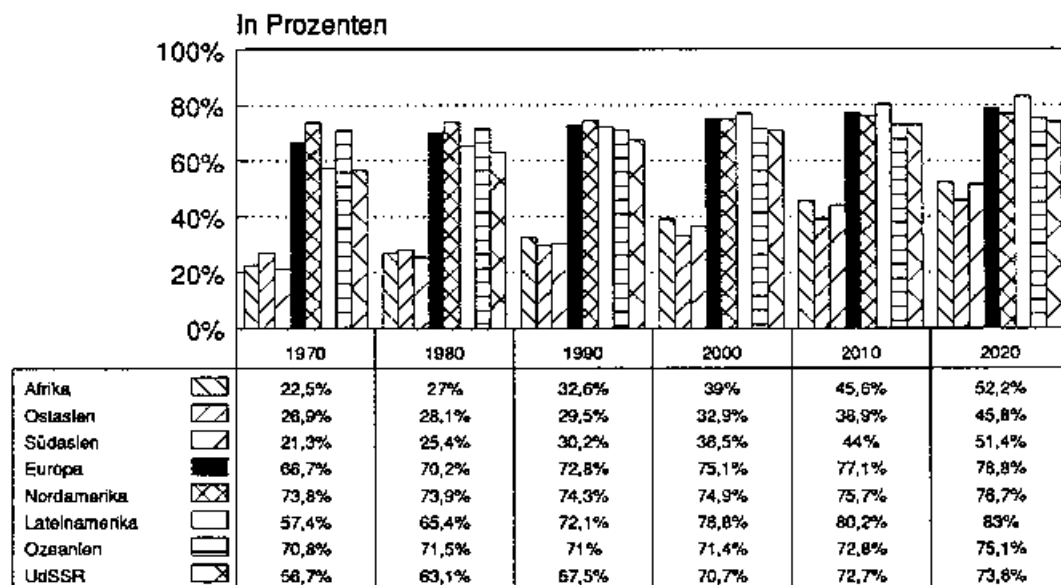
<sup>41</sup> Mit potentiellen Schäden für Menschen und Umwelt. Dies erhöht nicht zuletzt wiederum das Migrationspotential; vgl. Interdepartementale Strategieguppe (1989), S. 27.

<sup>42</sup> Vgl. dazu den in diesem Heft wiedergegebenen Beitrag von Prof. H.-J. Hoffmann-Nowotny (S. 9/10) sowie den Bericht der Interdepartementalen Strategieguppe (1989), S. 31.

die Auswanderung in den industrialisierten Norden, denn in urbanen Regionen finden "westliche Lebensideale" verstärkt Verbreitung und sind Informationen über die bestehenden Emigrationsvarianten erst zugänglich. **Attraktive Arbeitsmöglichkeiten in Städten** dürften das **Auswanderungspotential** dagegen **reduzieren**<sup>43</sup>.

Der Trend zu zunehmender Urbanisierung lässt sich weltweit feststellen. Die aggregierten Daten zur Entwicklung seit 1970 sowie zu den Prognosen bis 2025 zeigt Graphik 7 auf<sup>44</sup>. Die weltweiten relativen Anteile der Stadtbevölkerung an der Gesamtbevölkerung lagen 1970 noch bei etwas über 37%, während sie im Jahre 2025 prognosegemäss auf rund 60% ansteigen. Die jeweiligen Relationen in unterschiedlichen Weltregionen führt Graphik 8 auf:

Graphik 8: Anteil der Stadtbevölkerung nach Regionen (1970-2020)



Quelle: United Nations 1987, S. 11  
(Prospects of World Urbanization)

<sup>43</sup> Die Tendenz zur inländischen Urbanisierung könnte sich damit aber erhöhen, es sei denn, es würden parallele Massnahmen auf dem Lande ergriffen.

<sup>44</sup> Im Anhang ist der globale Trend prozentual zur jeweiligen Weltgesamtbevölkerung wiedergegeben (Graphik 13).

Dabei wird deutlich, dass die Urbanisierung in Europa, Nordamerika, Ozeanien und der UdSSR nur leicht steigende Tendenz zeigt<sup>45</sup> und heute bereits auf dem recht hohen Niveau von zwischen 70 und 75% liegt. Lateinamerika verzeichnet eine relativ hohe Urbanisierungsrate (ca. 72.1%), welche bis 2020 prognosegemäss auf über 83% ansteigen wird. Ostasien, Südasien und Afrika werden voraussichtlich bis 2020 gemässigte Urbanisierungsraten von zwischen 45 und 55% aufweisen; angesichts der hohen Bevölkerungswachstumsrate dürfte sich die absolute Zahl der Stadtbewohner in diesen Regionen aber dennoch stark erhöhen.

Besondere organisatorische Probleme könnten zukünftig in jenen Agglomerationen entstehen, in welchen die Bewohnerzahl bereits heute bei mehreren Millionen liegt (die Bevölkerungsprognosen bezüglich der 10 grössten Städte der Welt für das Jahr 2000 sind in Graphik 14 im Anhang zu finden).

Mexico City und Sao Paolo werden den Voraussagen gemäss um die Jahrtausendwende die grössten Agglomerationen bilden mit 25.82, respektive 23.97 Millionen Einwohnern<sup>46</sup>. In Tokyo wird mit einem Anstieg von 15 Millionen im Jahre 1970 auf rund 20,22 Millionen im Jahre 2000 gerechnet. Es steht ausser Zweifel, dass derart stark bevölkerte Agglomerationen im Falle **kriegerischer oder zivilisationsbedingter Katastrophen** besonders **verletzbar** sind und potentiell zu enormen Zahlen an menschlichen Opfern führen. Auch dürfte die **Ernährungssituation in Krisenzeiten** stets schwieriger werden<sup>47</sup>.

Graphik 9 gibt die Agglomerationen mit den **grössten jährlichen Wachstumsraten** 1970 bis 1985 wieder:

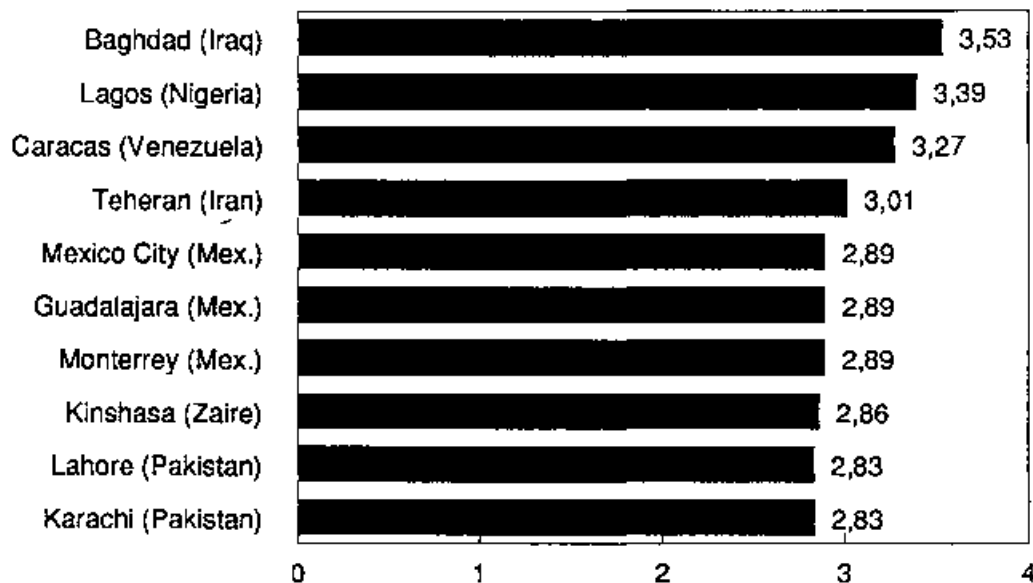
---

<sup>45</sup> Bisweilen lassen sich in Industrieländern sogar rückläufige Tendenzen verzeichnen. Dies trifft beispielsweise für die Schweiz zu (vgl. Hösl/ Spillmann, 1989, S. 48-49).

<sup>46</sup> Shanghais Wachstum dürfte sich aufgrund der rigorosen chinesischen Bevölkerungskontrollmassnahmen auf einem vergleichsweise geringen Niveau halten, während insbesondere in Grossstädten Lateinamerikas und Südasiens ein markanter Anstieg erwartet wird.

<sup>47</sup> Tatsachen, welche sich bisher auch im vergleichsweise dicht besiedelten Europa feststellen liessen. Die Bevölkerungszunahmen seit 1970 und die prognostizierte Entwicklung bis 2020 für die 10 grössten Agglomerationen gibt Graphik 15 im Anhang wieder. Es wird deutlich, dass sich insbesondere die Städte in der Dritten Welt sehr stark vergrössern werden. Die westlichen Grossstädte **London** und **New York**, zwei der heute global grössten Agglomerationen, bleiben in ihrer Grösse dagegen voraussichtlich etwa konstant.

Graphik 9: Agglomerationen mit den grössten jährlichen Wachstumsraten (1970-1985)



Quelle: United Nations 1987, S. 25  
(Prospects of World Urbanization)

Die höchsten städtischen Wachstumsraten sind somit ausschliesslich in **Entwicklungsländern** zu finden. Bei Ausbleiben geeigneter Massnahmen zur **Beschäftigungsentwicklung in der Stadt** oder entsprechender **Agrarprogramme** dürfte somit die Zahl der in hoher Armut in unmittelbarer Nähe der Grossstädte Lebenden zukünftig weiterhin massiv ansteigen (und letztlich auch den Migrationsdruck erhöhen<sup>48</sup>).

Auffallend bezüglich ihrer hohen Wachstumsraten sind die beiden in den iranisch-irakischen Krieg verwickelten, islamischen Städte Bagdad und Teheran: Sie stehen weltweit an erster und vierter Stelle.

---

<sup>48</sup> Vgl. dazu Widgren (1989), S. 60: "(...) Families in urban poverty have increased from 33 to 75 million during the last ten years. Failure of agricultural development, and rural-urban migration without industrialization will induce further migration to industrialized centres outside the country."

### 3. Migration

#### 3.1. Internationale Entwicklungen

Migrationsbewegungen konnten in der Geschichte immer wieder beobachtet werden. Die interkontinentale Migration hat sich aber ohne Zweifel durch verbesserte **Transportsysteme**, insbesondere die modernen Flugmöglichkeiten, erheblich intensiviert. Gut ausgebaute **internationale Kommunikationskanäle** führen zudem zur globalen Verbreitung von Informationen; Massenmedien - besonders das Fernsehen - haben heute bekanntlich bis in Slums von Drittwelt-Grossstädten Zugang gefunden. Aufgrund dieser Entwicklungen wird nicht zuletzt die weltweite Verbreitung "westlicher" Lebensideale verstärkt<sup>49</sup>.

Auch zwischen Entwicklungsländern können Migrationsbewegungen beobachtet werden. Die häufigsten Gründe dafür sind **politische Verfolgung** und **Hungersnöte**. In Afrika sind beispielsweise Flüchtlingsbewegungen grossen Ausmasses von Aethiopien nach Somalia und von Angola nach Zaire festzustellen<sup>50</sup>. In Lateinamerika waren 1985 insgesamt 362'400 Flüchtlinge registriert<sup>51</sup> (1982 betrug die Zahl noch 299'800); zu den wichtigsten Ursprungsländern zählten dabei **El Salvador, Guatemala und Nicaragua**<sup>52</sup>. Diese Wanderungen dürften insbesondere auf **politische Verfolgung** zurückzuführen sein, wobei ein tendenzieller Anstieg von Migrationsbewegungen aus wirtschaftlichen Gründen auch in Lateinamerika nicht ausgeschlossen werden kann. In **Asien** war die Zahl der Flüchtlinge besonders gross: anfangs 1985 wurden insgesamt 5'022'074 Flüchtlinge gezählt. So lebten beispielsweise rund 2'500'000 afghanische Flüchtlinge in Pakistan und 1'800'000 im Iran; vietnamesische Flüchtlinge in China wurden zu jenem Zeitpunkt auf 279'750 geschätzt; Malaysia gab die Zahl von 90'000 philippinischen Flüchtlingen an und die Zahl der Flüchtlinge aus Laos, welche sich in Thailand aufhielten, bezifferte sich auf 82'094; Kambodschanische Flüchtlinge waren in Laos,

---

<sup>49</sup> Vgl. den in diesem Heft wiedergegebenen Beitrag von Prof. Hoffmann-Nowotny sowie z.B. den Artikel Hoffmann-Nowotny (1988).

<sup>50</sup> Vgl. für das Beispiel afrikanischer Flüchtlingsbewegungen Graphik 17 im Anhang.

<sup>51</sup> Laut Angaben der entsprechenden Regierungen.

<sup>52</sup> United Nations (1988), S. 245.



Thailand und Vietnam zu finden (insgesamt 63'819)<sup>53</sup>. Auch in dieser Region sind die Gründe für Fluchbewegungen vorwiegend **politischer Natur**<sup>54</sup>.

Ein wichtiger Zweig der Wanderungen zwischen Entwicklungsländern war in den vergangenen Jahrzehnten die **Arbeitsmigration**, und zwar hin zu **Erdöl fördernden Ländern**, so beispielsweise in die arabischen Länder Westasiens<sup>55</sup>. In der jüngeren Vergangenheit haben sich diese Wanderungsbewegungen aber aufgrund der tieferen Oelpreise wieder reduziert. Diese Fluktuationen sind allerdings mangelhaft dokumentiert; illegale und undokumentierte Einwanderung dürften zudem weltweit im Steigen begriffen sein<sup>56</sup>.

Auswanderung spielt in einzelnen Ländern die Rolle eines "Ventils": Politisch Oppositionelle oder Unzufriedene suchen um Aufnahme in anderen Ländern nach und vermindern damit potentiell das innerstaatliche Spannungspotential. Je besser die Konditionen in Entwicklungsländern sind in bezug auf die Beachtung von Menschenrechten, die Arbeitsmarktlage, sowie gesellschaftliche und wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten der Individuen, desto geringer fällt auch der Emigrationsdruck aus.

---

53 United Nations (1988), S. 244. Die Zahl palästinensischer Flüchtlinge im Nahen Osten belief sich laut Angaben der UNRWA - United Nations Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East - 1985 auf 2'093'545.

54 Einen Ueberblick über die Flüchtlingsproblematik weltweit gibt das Buch "Refugees" der Independent Commission on International Humanitarian Issues (1989); darin wird u.a. für eine möglichst **liberale Aufnahmepraxis in Industrieländern** plädiert.

55 Vgl. United Nations (1988), S. 226: "In Bahrain, for example, foreign population tripled during the 1970s to reach 112'000 in 1981, while in Kuwait it doubled to attain 576'000 in 1980. In the United Arab Emirates, the number of foreigners already amounted to 356'000 in 1975 and may have surpassed 700'000 by 1980. For Saudi Arabia, the main receiving country in the region, reliable current estimates regarding the size of the foreign population are lacking. However, indirect evidence obtained from the main sending countries suggests that the migration of Asian workers towards Saudi Arabia and the other labour-importing countries of Western Asia increased significantly during the late 1970s and early 1980s. Thus, from 1979 to 1982 the yearly number of Indian and Pakistani workers migrating to that region remained consistently above 300'000. For the Philippines, the number of workers leaving annually nearly quadrupled between 1979 and 1983, reaching 323'000, and for the Republic of Korea it nearly doubled from 1978 to 1981 to reach 100'000. Smaller, though still significant, flows also originated in Thailand and Sri Lanka during the early 1980s."

56 United Nations (1988), S. 226.

In der **"ausgreifenden" oder "dynamischen" Komponente** der schweizerischen Sicherheitspolitik wird der **Einsatz zur Reduktion von Konflikten und zur internationalen Friedenssicherung** geleistet. Diese Aktivitäten stellen wichtige Beiträge dar, um Wurzeln des Welt-Flüchtlingsproblems zu bekämpfen. Denn häufig sind Massenfluchtbewegungen auf den Ausbruch oder die Eskalation zwischen- und innerstaatlicher Konflikte zurückzuführen; auch **politische Verfolgung** und die **Missachtung von Menschenrechten** sind wichtige Gründe für die Flucht. **Hilfeleistungen für Katastrophengebiete** tragen ebenso dazu bei, den Druck zur Abwanderung zu lindern. Damit führen aussenpolitische Massnahmen im Rahmen der ausgreifenden Komponente sowie humanitäre Hilfe allgemein - im Rahmen, der einem Kleinstaat möglich ist - letztlich auch zu einer Reduktion des Zustroms an Asylbewerbern<sup>57</sup>. Sie vermögen allerdings nur die Abwanderung "echter" politischer Flüchtlinge abzuschwächen; die Ursachen der heutigen Massmigration können damit natürlich nicht behoben werden.

Das Gefälle zwischen Nord und Süd - insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht - dürfte eine der Hauptursachen für das heutige Ausmass internationaler Wanderungen sein. Nicht zuletzt ist es möglich, dass internationale Migrationsbewegungen einer globalen Umverteilung Vorschub leisten und damit auch das ökonomische Gefälle ansatzweise abbauen<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Interessant sind in diesem Zusammenhang die Vorschläge der Interdepartementalen Strategiegruppe, entsprechende Hilfeleistungen im Rahmen einer "internationalen Flüchtlingspolitik der Schweiz" zu verstärken. Zu den Vorschlägen gehören in einer kurzen Uebersicht: 1. Verbesserung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in Ländern, in denen Flüchtlingsströme entstehen können; 2. Verbesserung der Menschenrechtssituation in Ländern, in denen politische Unterdrückung herrscht; 3. Verhinderung oder Beendigung von Konflikten; 4. Verringerung internationaler Wohlstandsgefälle, Verhinderung von Katastrophen und Verbesserung ökologischer Verhältnisse; 5. Linderung der Flüchtlingsnot durch direkte Verbesserung der materiellen Situation von Flüchtlingen; 6. Stärkung der internationalen Solidarität zur Linderung der weltweiten Flüchtlingsprobleme. Zu diesen Massnahmen sind jeweils detaillierte Vorschläge aufgelistet. Vgl. Interdepartementale Strategiegruppe (1989), S. 63-66.

<sup>58</sup> Vgl. den in diesem Heft wiedergegebenen Beitrag von Dr. T. Straubhaar, sowie Haug (1989), S. 9/10: "Die **demographischen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte** zwischen dem alten Kontinent und den angrenzenden Entwicklungsländern (z.T. aber auch zwischen West- und Osteuropa), dürften bei übermässigem Arbeitsangebot auf der einen, Arbeitskräftemangel auf der andern Seite zu einem starken Wanderungsdruck führen. Eine streng protektionistische Haltung, ein Versiegeln der Grenzen, dürfte unter diesen Bedingungen nicht nur ineffizient sein, sondern auch Fragen der sozialen Gerechtigkeit aufwerfen. Das ökonomische Weltssystem und das europäische Wirtschaftssystem im besonderen müssen Wege finden, um Ressourcen umzuverteilen und die Risiken wachsender Spannungen und Konflikte abzubauen. Zur Umverteilung der Ressourcen gehört auch das

### 3.2. Die Situation westlicher Industriestaaten

Nordamerika, ein Gebiet traditionell hoher Immigration, nahm noch in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts vorwiegend Einwanderer aus Europa auf. Heute beträgt der Anteil an Immigranten aus Entwicklungsländern - vor allem Asiens und Lateinamerikas - rund 90%<sup>59</sup>. Die Einwanderungsrate aus **Mexiko** ist dabei besonders hoch: Die Nähe dieses grossen Entwicklungslandes mit enormem Bevölkerungsdruck zu den industrialisierten U.S.A. und die lange gemeinsame Grenze führen bekanntlich zu einer nahezu unkontrollierbaren Situation. Das Ausmass an **illegaler Einwanderung** ist dementsprechend hoch<sup>60</sup>.

Europa stellte über Jahrhunderte ein Gebiet der Auswanderung dar<sup>61</sup>; erst Ende der 60er Jahre setzte in dieser Weltregion ein Trend in umgekehrter Richtung ein<sup>62</sup>. Im weltweiten Vergleich weist Europa einen sehr **hohen Anteil an ausländischen Arbeitskräften** auf: Die Prozentsätze belaufen sich in der Regel auf 10 bis 15%, während der entsprechende Anteil z.B. in den USA rund 6% beträgt; der "Coordinator for Inter-governmental Consultations

---

bewusste Akzeptieren von internationalen Wanderungen als ein Weg zum Abbau wirtschaftlicher und demographischer Ungleichgewichte. Gleichzeitig haben wir aber auch anzuerkennen, dass internationale Wanderungen nicht der Weg sein können, um Entwicklungs- und Anpassungsprobleme zu lösen. Das heisst, dass Zuwanderung auch in Zukunft limitiert und kontrolliert sein muss."

<sup>59</sup> Widgren (1989), S. 53. Zum asiatischen Anteil führt der Autor aus: "The growing economic integration of the Pacific region (with transpacific trade now having a greater volume than transatlantic trade) is also reflected by the fact that half the immigrant newcomers to USA originate from Asia."

<sup>60</sup> Vergleiche das Referat von Prof. Hoffmann-Nowotny, S. 12.

<sup>61</sup> Gründe für die Auswanderung waren meist Armut, sowie politische oder religiöse Motive.

<sup>62</sup> Vgl. Widgren (1989), S. 51: "It is an established fact that migration from Europe has been at a substantially larger scale than migration to Europe, all through the centuries. It was only fairly recently, at the end of the 1960's, that Europe, statistically speaking, became a region of net immigration with respect to the rest of the world." Als Hauptgründe dafür führt der Autor drei Faktoren auf: "(I) the introduction of strict immigration control in the United States, and the returns from 'over there' since the economic crisis of the 1930's; (II) the decolonization process in Africa and Asia, and the entry of ex-colonials to their 'mother-countries', such as Britain, Belgium, France and the Netherlands; and (III) the combination of economic boom in the North and mounting population pressures around the Mediterranean basin, which then led to the introduction of the guestworker system of the 1960's and early 1970's."

on Asylum-Seekers in Europe and North America" des UNHCR<sup>63</sup>, Jonas Widgren, kommentiert deshalb:

"The present annual influx of immigrants to European countries actually outnumbers the total flows to North America (700'000). In other words, Europe is already by now a continent of permanent large-scale immigration, be it recognized or not."<sup>64</sup>

Es fällt auf, dass - analog zur Situation in anderen Teilen der Welt - auch in Europa **kleine Länder zu hohen Raten ausländischer Bevölkerung** neigen. So wurden in den frühen achtziger Jahren folgende Anteile ausländischer Bevölkerung beobachtet: Liechtenstein 36.9%, Luxemburg 23.8%, Monaco 66%, Schweiz 16.7%, während die entsprechenden Quoten in der Bundesrepublik bei 7.4%, Frankreich bei 11.1% und England bei 6.3% lagen<sup>65</sup>.

Von den rund **20 Millionen Immigranten**, welche heute in Westeuropa leben, stammen etwa **35% aus Entwicklungsländern** - ein Prozentsatz, der in den siebziger Jahren noch deutlich tiefer lag<sup>66</sup>.

1985 befanden sich in **Europa** laut UNHCR insgesamt **673'900 Flüchtlinge**. Dabei waren mit Abstand am meisten in Deutschland (126'600), Eng-

---

<sup>63</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge), Genf.

<sup>64</sup> Widgren (1989), S. 51.

<sup>65</sup> United Nations (1988), S. 228-229. Ende 1988 betrug der Anteil der Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz 15,3 Prozent (1'006'530 Personen), vgl. Hösli/Spillmann 1989, S. 55. Der entsprechende Prozentsatz in den Vereinigten Staaten lag 1980 bei lediglich 6.2 Prozent (bei einer absoluten Zahl von insgesamt 14'080'000 Ausländern). In Argentinien und Venezuela, welche eine sehr liberale Immigrationspolitik betreiben, lag der Anteil bei 6.8 respektive 7.2 Prozent; Kanada, ein klassisches Einwanderungsland, erreichte 1981 16.1 Prozent. Brasilien verzeichnete, bei 1'811'000 Ausländern, lediglich 1 Prozent, Indien 1.2 Prozent (bei 7'938'000 Ausländern). Vgl. United Nations (1988), S. 235 und 238.

<sup>66</sup> Widgren (1989), S. 52. Auch für die schweizerische Asylpolitik gewannen die Wanderungsströme vom "Süden" in den "Norden" stark vermehrte Wichtigkeit gegenüber den Flüchtlingsbewegungen von Ost nach West, ein Trend, der auch zukünftig anhalten dürfte; vgl. Interdepartementale Strategieguppe (1989), S. 5: "Aufgrund der Erfahrungen in den 80er Jahren ist damit zu rechnen, dass im Gegensatz zu früher nicht die politischen Beziehungen zwischen Ost und West die Flüchtlings- und Asylpolitik des nächsten Jahrzehnts prägen werden, sondern das Verhältnis zwischen den Ländern der Dritten Welt im Süden und den Industrienationen im Norden."

land (135'000) und Frankreich (167'300) zu finden; die Zahl der Flüchtlinge in der Schweiz betrug im gleichen Zeitpunkt 31'200<sup>67</sup>.

Die Zahl der Asylbewerber ist in Westeuropa in den vergangenen Jahrzehnten generell stark angestiegen<sup>68</sup>. Dazu sei wiederum Widgren zitiert:

"Whereas during the first half of the 1970's, a total average of 13'000 persons applied for asylum in Western European countries each year, the annual average during the last three years has been 195'000, or 15 times as many. Between 1983 and 1987, the annual number of asylum applications in Europe has increased 3 times, the total asylum backlogs (i.e. the number of asylum cases which have not yet been finally decided upon) has increased 4 times, and the costs of the European states for taking care of the asylum-seekers and for handling their cases has increased 6 times, now representing 7 times the total annual budget of UNHCR (of some 450 million\$). At the same time, the average refugee recognition rate in Europe has decreased from 50 to 30 per cent, since there are more non-refugees among those who apply."<sup>69</sup>

Auch in der Schweiz liess sich in den vergangenen Jahren eine starke Zunahme der Asylgesuche feststellen<sup>70</sup>; die Schweiz steht somit nicht allein mit dem Berg von Anträgen und einer entsprechenden Ueberforderung der behördlichen Regelungskapazität<sup>71</sup>.

---

67 United Nations (1988), S. 245; die Angaben sind der "UNHCR Refugee Map" vom 1. Januar 1985 entnommen.

68 Vgl. Interdepartementale Strategieguppe (1989), S. 13: "In der ersten Hälfte der siebziger Jahre suchten in Westeuropa jährlich etwa 13'000 Personen um Asyl nach; in den achtziger Jahren waren es etwa 180'000 im Jahr." Es fällt auf, dass die jährlichen Zahlen der Asylbewerber in einzelnen Ländern starken Schwankungen unterworfen sind, wie eine Auflistung für 14 europäische Länder im Anhang (V/13) der gleichen Publikation zeigt.

69 Widgren (1989), S. 62/63.

70 Vgl. dazu das Referat von P. Arbenz, insbesondere S. 25, sowie Haug (1989), S. 5: "Seit 1980 ist die Anzahl neu eingereicherter Asylgesuche von 3'010 auf 1988 rund 16'700 gestiegen." Selbst zwischen 1988 und 1989 lässt sich wiederum ein markanter Anstieg feststellen: "Die Zahl der Asylgesuche hat in den ersten acht Monaten dieses Jahres erneut massiv zugenommen. Bis Ende August sind in der Schweiz mehr als 13'000 neue Asylgesuche eingegangen, gegenüber 9'023 in der Vorjahresperiode" (NZZ 1.9.1989).

71 Die heutigen Asylgesuche in der Schweiz stellen, wie Korpskommandant Zumstein in der Diskussion bemerkte, möglicherweise nur erste Anzeichen einer neuen "Völkerwanderung" dar; dies generiere Probleme, welchen auf der nationalen Ebene kaum mehr beizukommen sei. Vgl. auch Interdepartementale Strategieguppe (1989), S. 83: "(...) unser Land je länger, je mehr mit internationalen Wanderungsphänomenen konfrontiert sein wird und dass selbst ein souveräner und gut organisierter Staat wie die Schweizerische Eidgenossenschaft die

Von zunehmender Wichtigkeit für die **Immigration nach Europa** ist der **nordafrikanische Raum**. So sollen innerhalb der beiden letzten Jahrzehnte **9 Millionen** Menschen die Südküsten des Mittelmeeres verlassen haben um im industrialisierten Norden um Arbeit nachzusuchen. Obwohl Nordafrika im Vergleich zu südlicheren Teilen des Kontinents wirtschaftlich prosperiert, bleibt ein hohes Entwicklungsgefälle zu den industrialisierten Staaten Europas bestehen. Widgren prognostiziert deshalb - trotz bestehender legaler Barrieren - starke zukünftige Wanderungsströme aus diesem Gebiet nach Europa<sup>72</sup>.

Zum Abbau dieses Migrationspotentials könnte natürlich insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung Nordafrikas beitragen<sup>73</sup>. In sicherheitspolitischer Perspektive - nicht zuletzt was die "Sicherung" der Erdöl- und Gaslieferungen aus diesem Gebiet anbelangt - ist die Stabilität dieser Region für Europa von grosser Wichtigkeit; es könnte deshalb wichtig sein, mit Staaten dieses Gebietes eng **zusammenzuarbeiten**.

Die **EG** kooperiert wirtschaftlich bereits ausgeprägt mit zahlreichen Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens (politisch sind diese Massnahmen teilweise von Konsultationen im Rahmen der EPZ begleitet). So hat sie Ende der siebziger Jahre Abkommen mit Algerien, Marokko, Tunesien, Aegypten, Israel, Jordanien, Libanon und Syrien abgeschlossen über handelspolitische, industrielle, technische und finanzielle Zusammenarbeit, welche primär einen freien Zugang für industrielle Güter dieser Länder zum Gemeinschaftsmarkt

---

bevölkerungs-, asyl- und einwanderungspolitischen Probleme nicht mehr allein meistern kann."

72 Widgren, 1989, S. 55/56: "With these demographic and economic imbalances, the geographical proximity, and the presence of a bridgehead of a few million Maghrebians on the other side of the sea, it is hard, indeed, to envisage a situation where some population transfers would not take place. According to demographers, a scenario implying the departure of some 25 millions during the next four decades is not to be excluded. Italy, with probably one million aliens now living irregularly there, and Greece and Spain, are experiencing the beginning of this already, and Labour Ministers of the littorals of the North and the South of the Mediterranean have initiated a dialogue on how to channel such movements regularly through bilateral agreements, so as to avoid, if possible, uncontrollable labour market effects."

73 Und somit - in der Terminologie Prof. Hoffmann-Nowotny's - eine Abnahme der "strukturellen Distanz" zu den europäischen Industriestaaten.

ermöglichen; zudem wurde für den Zeitraum 1986-1991 finanzielle Hilfe in der Höhe von insgesamt 1618 Millionen ECU gewährt<sup>74</sup>.

Das Erfordernis verstärkter Kooperation gilt besonders in bezug auf jene Länder des südlichen Mittelmeerraums, in denen das Bevölkerungswachstum das Potential von Regierungen zur stabilen Entwicklung des Landes zu übersteigen droht. Denn soziale Proteste oder die **Eskalation von Konflikten** in dieser Region betreffen die Sicherheitsinteressen Europas sehr direkt, obwohl z.B. Nordafrika militärisch kaum einen bedeutsamen Faktor darstellt und deshalb auch im Sicherheitskalkül der NATO bisher vergleichsweise wenig Beachtung fand<sup>75</sup>. **Langfristige Sicherheitspolitik aus westeuropäischer Perspektive sollte somit mögliche Entwicklungen in Nordafrika aufmerksam verfolgen.**

Auch in bezug auf den **Migrationsdruck** ist zukünftig aufgrund der demographischen Entwicklungen damit zu rechnen, dass der Andrang von Anwärtern Nordafrikas und Westasiens nach Westeuropa stark ansteigen wird<sup>76</sup>.

Von hoher Relevanz für Westeuropa ist sein Verhältnis zur **Türkei**: Dieses Land hat 1987 einen Antrag für einen EG-Beitritt gestellt<sup>77</sup>. Allerdings ist anzunehmen, dass ein positiver Aufnahmeentscheid von Seiten der EG auf

---

<sup>74</sup> Vgl. Kommission der EG (1988), S.10.

<sup>75</sup> Vgl. dazu z.B. O'Neill (1988), S. 71, der sich zu einer Diskussion anlässlich der IISS-Konferenz zur Sicherheit im Mittelmeerraum äussert: "But perhaps the most interesting long-term issues raised in this Committee dealt with the political implications of the dramatic demographic contrasts between Europe and North Africa. In the phrase of Alvaro de Vasconcelos, Europe was becoming 'Mediterraneanized' and he pointed to the inclusion of Portugal and Spain in the EC and the pending application of Turkey. The old EC nations, with their declining birth-rates, faced North Africa whose population was burgeoning. Although these states would be too weak to pose a naval threat and too poor to present other conventional military threats far beyond their borders, they could be potent sources of regional disturbance if their economic and social systems do not become much more productive."

<sup>76</sup> Vgl. auch Interdepartementale Strategiegruppe (1989), S. 24: "In den 90er Jahren und im ersten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts ist mit einer verstärkten Migration aus dem Maghreb, Aegypten, dem Nahen Osten, der Türkei, Pakistan, Bangladesch und Südostasien zu rechnen. Namentlich die Länder südlich und östlich des Mittelmeeres könnten sich hinsichtlich der Migration zum Mexiko Europas entwickeln."

<sup>77</sup> Bereits seit 1964 ist es mit der EG assoziiert.

Jahre ausbleiben wird<sup>78</sup>, insbesondere solange der Konflikt mit dem EG-Mitglied Griechenland um Zypern anhält<sup>79</sup>. Die Türkei würde bevölkerungsmässig das grösste EG-Mitglied darstellen<sup>80</sup> und damit auch ein hohes **Stimmengewicht** erhalten.

In der Schweiz lässt sich feststellen, dass **über die Hälfte der Asylgesuchsteller** im Jahre 1988 aus der **Türkei** stammten<sup>81</sup>. Sollte die Türkei der EG tatsächlich beitreten, so würde sich voraussichtlich der Andrang von Asylbewerbern dieses Landes in der Schweiz massgeblich reduzieren: Bei einer Aufnahme in die EG wäre mittelfristig auch die freie Zirkulation von türkischen Arbeitskräften im EG-Raum gewährleistet; da ein Grossteil der Bewerber aus primär wirtschaftlichen Gründen um Asyl in der Schweiz nachsuchen dürfte, würde damit die **Attraktivität der Schweiz als Aufnahmeland** auf ein **geringes Niveau** absinken. Eine gewisse Oeffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes für Türken könnte die Zahl der Asylbewerber ebenfalls abschwächen, da die "Umgehungsroute" über einen Asylantrag damit weitgehend nutzlos würde.

Die Türkei stellt die EG und die Schweiz letztlich vor ähnliche Herausforderungen: Einerseits wird eine wirtschaftliche Annäherung dieses Landes an Westeuropa allein schon aus politischen Gründen begrüsst: Die Türkei stellt bekanntlich einen wichtigen strategischen Faktor im NATO-Rahmen dar, dessen Stabilität aus westlicher Perspektive von grösster Wichtigkeit ist; andererseits wird der engere Anschluss und ein verstärkter Austausch von Arbeitskräften eines relativ wenig entwickelten, kulturell andersartigen Landes gefürchtet.

---

<sup>78</sup> Die vorläufige Antwort der EG vom Dezember 89 auf das Beitritts-gesuch der Türkei weist in diese Richtung.

<sup>79</sup> Vgl. Kramer (1987), S. 159-160.

<sup>80</sup> Schon für das Jahr 2000 rechnet die UNO-Prognose, mittlere Variante, für dieses Land mit einer Einwohnerzahl von 65'351'000 (1980 betrug sie noch 44'468'000); vgl. Widgren (1989), S. 56: "By size of population, Turkey will be the biggest country of OECD Europe from 1995 onwards. On present trends, by the year 2010, Turkey will population-wise be 40 per cent larger than Germany, one of its major trading, strategic, and political partners in the West."

<sup>81</sup> Nämlich 9'673 von insgesamt 16'726; vgl. Haug (1989), Tabelle 4, sowie das Referat von P. Arbenz (S. 25) und Graphik 16 im Anhang.



Gegenüber einer Zunahme islamischer Bevölkerung - insbesondere fundamentalistischer Prägung - wurden anlässlich der Tagung verschiedentlich Bedenken geäussert<sup>82</sup>. Generell besteht bei einer Aufnahme von Angehörigen anderer Kulturgruppen oder Religionsgemeinschaften die Gefahr der **Subkultur- und Ghattobildung**<sup>83</sup>.

Im Bereich der Immigration ist es generell schwierig, eine "Schmerzgrenze" festzulegen, bei deren Uebertretung sicherheitspolitisch unerwünschte Auswirkungen auftreten. Die Gefahr ist immer gegeben, dass hohe Immigrationszahlen die nationale Identität gefährden<sup>84</sup>; allerdings sind mit der Einwanderung für das Immigrationsland häufig auch sehr positive Aspekte verbunden<sup>85</sup>.

Für Westeuropa ist die Frage besonders relevant, wie sich mittelfristig sein Verhältnis zu den Warschauer-Pakt-Staaten gestaltet und wie sich die heutigen rasanten Entwicklungen in Osteuropa fortsetzen: Lässt sich tatsächlich eine Oeffnung der Grenzen Osteuropas verwirklichen oder wird sogar eine Annäherung beispielsweise Polens und Ungarns an die EG vollzogen, so liesse sich weit **stärkere Abwanderung** als heute von Ost

---

82 Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass die Loyalität eines fundamentalistisch orientierten Moslems prinzipiell nicht dem Land gelte, in dem er wohne, sondern dem Islam (wie das Beispiel der Rushdy-Affäre auch in der Schweiz gezeigt habe). Bei "fanatischen" Anhängern des Islams bestehe prinzipiell mangelnde Bereitschaft, sich einer christlichen Regierung unterzuordnen; sie könnten in ihren Aufnahmeländern interne Schwierigkeiten und Unruhen verursachen oder letztlich versuchen, selbst an die Macht zu gelangen. Eine Oeffnung des Arbeitsmarktes - im EG-Raum ebenso wie in der Schweiz - für aussereuropäische Regionen könnte natürlich auch die Ausgangsbasis für entsprechende terroristisch operierende Gruppierungen verstärken.

83 Vgl. z.B. das Referat von P. Arbenz, S. 29.

84 Was - in sicherheitspolitischer Perspektive - nicht zuletzt Auswirkungen auf den Verteidigungswillen zeitigen kann.

85 Immigration kann einen gegenseitigen kulturellen Austausch fördern und damit bis zu einem gewissen Grade verbessertes Verständnis für andere Lebensweisen wecken. Man denke auch an das Beispiel der USA, in welcher z.B. die Integration von Chinesen und Europäern auf akademischem Gebiet eine grosse Bereicherung bedeutete. Zu den positiven Effekten der Immigration vgl. auch Milza (1988). In der Diskussion wurde zudem die Möglichkeit angetönt, die Einbürgerungspraxis zu liberalisieren, Integration zu fördern und eingebürgerte Ausländer früher als heute zum Wehrdienst aufzubieten; letzteres könnte Bestandesprobleme verringern (in diesem Bereich ist allerdings kein besonders grosser Spielraum vorhanden; vgl. Hösl/Spillmann, 1989, S. 40).

**nach West denken**<sup>86</sup>. Möglicherweise könnte mittelfristig eine neue Form der Kooperation zwischen der EG und Osteuropa auch Aspekte der Arbeitskräftewanderungen regeln.

Die Aufnahme von Flüchtlingen aus Osteuropa - insbesondere Ungaren, Tschechen, Slowaken und Polen - erfolgte in den Nachkriegsjahren auch in der Schweiz mit einem in weiten Teilen der Bevölkerung getragenen Gefühl der Solidarität. Heute dürfte die Aufnahmebereitschaft für osteuropäische Flüchtlinge ebenfalls vergleichsweise gross sein. In den sechziger und siebziger Jahren konnte die Schweiz ebenso Zuflucht für zahlreiche Flüchtlinge aus Uganda, dem Tibet, Chile und Indochina bieten<sup>87</sup>. Es handelte sich dabei aber in der Regel um "Flüchtlingsschübe" in einem zeitlich begrenzten Rahmen - eine Situation, welche mit dem heutigen **kontinuierlichen Andrang an Asylbewerbern** nicht vergleichbar ist. Dies wirkt sich auch entsprechend auf das Niveau der Akzeptanz in der Bevölkerung zurück.

Die Schweiz ist von den internationalen Migrationsbewegungen wohl in ähnlichem Ausmass betroffen wie die übrigen westeuropäischen Staaten. Auch sie hat eine deutliche Verschiebung der Asylanten-Bewerber-Struktur erfahren, indem heute insbesondere Angehörige von Drittweltländern um Aufnahme nachsuchen und zu den Kandidaten eine stets kleinere Zahl tatsächlicher Flüchtlinge gehört. Besonders problematisch ist das Phänomen der **illegalen Einwanderung**<sup>88</sup>. Es wirkt sich nicht zuletzt deshalb auf die nationale Sicherheit zurück, weil illegale Aufenthalter ihr Auskommen häufig mit krimineller Tätigkeit - z.B. Drogenhandel - zu erwirtschaften suchen.

Der akute Zuwachs von Asylbewerbern mit primär wirtschaftlichen Motiven stellt Westeuropa insgesamt vor grosse Probleme. Unterschiede sind natürlich vorhanden durch geographische, historische und sprachliche Gegebenheiten: So ist beispielsweise der Immigrationsdruck von Angehörigen

---

<sup>86</sup> Vgl. auch S. 72-73 und Fussnoten 20-21.

<sup>87</sup> Vgl. Interdepartementale Strategiegruppe (1989), S. 19.

<sup>88</sup> Dr. Carrel warf in diesem Zusammenhang die Frage auf, inwiefern die Kontrolle illegaler Immigration in den Aufgabenbereich der Armee gehören sollte; denn das Grenzwachtkorps leidet unter einer ständigen Unterdotierung (vgl. das in diesem Heft wiedergegebene Referat von P. Arbenz, S. 27). Der Flüchtlingsdelegierte äusserte in der Diskussion die Ansicht, dass dies eine **rein polizeiliche Aufgabe** bleiben sollte.

nordafrikanischer Länder auf Frankreich oder Italien vergleichsweise höher als auf andere westeuropäische Staaten. Vorläufig stellt die Schweiz durch Faktoren wie Rechtssicherheit, soziale Leistungen, Ausbildungsmöglichkeiten usw. ein attraktives Gebiet zur Einwanderung dar, wie P. Arbenz in der Diskussion anmerkte. Auch die Vielsprachigkeit der Schweiz dürfte deren Attraktivität fördern<sup>89</sup>.

Für die Schweiz wird es vermutlich immer wichtiger, in welcher Weise die EG Fragen der Immigrations- und Asylpolitik angeht. Deshalb wird diese Thematik nachgehend vertieft behandelt.

#### 4. Rückwirkungen von Entwicklungen in der EG<sup>90</sup>

Mit der Einführung der freien Mobilität für Personen im EG-Raum, welche im Rahmen des Binnenmarktprogramms bis 1992 angestrebt wird, sind in der EG verschiedene Massnahmen notwendig: Einerseits gilt es, die bestehenden nationalen Regelungen im Bereich der **Asyl-, Flüchtlings- und Visumpolitik** anzugleichen, andererseits, die **interne Kooperation entsprechender Kontrollbehörden** zu verstärken und die **Aussengrenzen** besser zu kontrollieren. Dies ist insbesondere deshalb nötig, weil bei der Abschaffung der Grenzen die Gefahr vermehrten Drogenhandels, Terrorismus und einer Internationalisierung der Kriminalität besteht<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Allerdings stellt sich die Frage, inwiefern die Attraktivität der Schweiz auch in der Zukunft erhalten bleibt: Mit der Vollendung des Binnenmarktes könnten EG-Pässe stets begehrter werden im Vergleich zu schweizerischen, was sich nicht zuletzt auf die nationale Identität der Schweiz zurückwirke; auch die wirtschaftliche Situation sei dabei ein entscheidender Faktor; die Attraktivität der Schweiz sei somit nicht unbedingt als konstant anzusehen, wie Dr. Risch in der Diskussion festhielt.

<sup>90</sup> Zu diesem Kapitel vgl. insbesondere das in diesem Heft wiedergegebene Referat von Dr. Straubhaar sowie den ZGV-Bericht "Auswirkungen der europäischen Integration auf die schweizerische Sicherheitspolitik" von Gasteyer/Hösli (1990, in Vorbereitung).

<sup>91</sup> Vgl. dazu Weissbuch der Kommission (1985), Ziffer 53 (S. 14/15): "Wie (...) schon festgestellt wurde, erfolgen die Polizeikontrollen an den Binnengrenzen aufgrund legitimer Anliegen der politischen Spitzen bei der Bekämpfung von Terrorismus, Drogen und Verbrechen. Sie können daher nur als Teil eines legislativen und administrativen Prozesses beseitigt werden, indem sie an die verstärkten Aussengrenzen der Gemeinschaft verlegt werden und indem die Amtshilfe zwischen den zuständigen staatlichen Behörden ausgeweitet wird."

Wäre die Asylpolitik in den einzelnen EG-Staaten nicht angeglichen, ergäbe sich mit dem Abbau der Grenzkontrollen eine letztlich unüberblickbare Situation: Ein Asylant, welcher in einem Mitgliedstaat zugelassen wäre, könnte sich problemlos in jene anderen Staaten fortbewegen, für die er keine Aufenthaltsbewilligung hätte. Der Aufwand für notwendige interne Kontrollen wäre wohl sehr gross und eine effektive Kontrolle der Situation damit massgeblich erschwert. Das gleiche gilt auch in bezug auf andere Politikbereiche (Flüchtlings- und Visumpolitik). Damit ist also anzunehmen, dass die EG mittelfristig ein **einheitliches Verfahren bezüglich der Behandlung von Drittlandangehörigen entwickeln** wird und dass in einer ersten Phase die **zwischenstaatliche Kooperation**, z.B. im Asylbereich, eine massgebliche Intensivierung erfährt<sup>92</sup>. Andernfalls wären die **bürokratischen Doppelspurigkeiten** wohl zu gross, insbesondere mit der zusätzlich erhöhten Anziehungskraft, welche die EG zukünftig auf Emigranten und Asylbewerber aus aussereuropäischen Regionen ausüben dürfte.

Aus diesen Ueberlegungen wird unmittelbar ersichtlich, dass sich in diesem Falle für die Schweiz grundlegend zwei Verhaltensmöglichkeiten ergeben: Entweder sie betreibt eine rein nationale Politik, in dem sie praktisch losgelöst von der EG Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik löst, oder aber sie kooperiert weitgehend mit den EG-Staaten, um ihrerseits **Doppelspurigkeiten zu vermeiden**<sup>93</sup>. Diese zweite Lösung dürfte sich in den kommenden Jahren aus **Effizienzgründen** geradezu aufdrängen<sup>94</sup>. Sollten in absehbarer Zukunft

---

<sup>92</sup> Konkrete Vorschläge im Bereich der Asylpolitik sind z.B. von der "Réunion 'ad hoc' sur l'immigration" formuliert worden; vgl. dazu Ausschnitte aus dem Dokument "Conclusions essentielles" (1987), S. 3: "Sous réserve des situations particulières auxquelles ils peuvent être confrontés, les Ministres sont convenus d'appliquer une procédure simplifiée d'examen des demandes d'asile, lorsque celles-ci ne répondent manifestement pas à certains critères exigés, par exemple, si la demande est manifestement non fondée ou lorsque la personne est susceptible de compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale. / Les Ministres ont également pris des mesures pour lutter contre: - les demandes simultanées dans plusieurs Etats membres; - les demandes successives après une première décision négative d'un Etat membre. / Les Ministres ont estimé que lorsqu'un Etat membre décide de refuser une demande d'asile, cet Etat veille à ce que l'intéressé ne se rende pas dans un autre Etat membre, si ce n'est avec l'accord de ce dernier ou si l'étranger remplit les conditions légales pour s'y rendre. / Les Etats membres pourraient faciliter le départ vers un pays tiers en octroyant une certaine aide matérielle."

<sup>93</sup> Vgl. zu dieser Thematik auch Pini (1988).

<sup>94</sup> Vgl. dazu auch die in diesem Heft wiedergegebenen Beiträge des Flüchtlingsdelegierten P. Arbenz (S. 31-32) sowie von Dr. Straubhaar (S. 59-60). Besonders der Abschluss eines europäischen Erstasylabkommens, an dem auch die Schweiz beteiligt ist, sowie Bestre-

auch neue Strukturen der Zusammenarbeit zwischen EG und EFTA zur Wirklichkeit werden, wäre es denkbar, dass Fragen der Freizügigkeit für Arbeitskräfte oder auch der Asylpolitik darin teilweise integriert würden - was die Kooperation im heutigen europäischen Freihandelsraum in diesen Bereichen ohnehin intensivieren würde.

Die Frage stellt sich allerdings, inwiefern eine Vereinheitlichung der nationalen Politiken innerhalb der EG überhaupt gelingen wird und damit zusammenhängend, ob der Abbau der Grenzkontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzübergängen realisierbar ist. Bisher zeigen sich in diesem Bereich noch sehr starke Widerstände, insbesondere deshalb, weil mit dem Abbau der Grenzkontrollen eine starke Intensivierung von grenzüberschreitender Kriminalität befürchtet wird<sup>95</sup>.

Die in der EG angestrebte Kooperation nationaler Polizeibehörden hat bis heute noch keine starke Institutionalisierung erfahren. Die bestehenden Zusammenarbeitsformen sind meist informeller Natur<sup>96</sup>. Allerdings ist es wahrscheinlich, dass die Kooperation zukünftig, parallel mit dem Abbau der Personenkontrollen an den Grenzen, intensiviert wird.

Die Schweiz grenzt heute bekanntlich an drei EG-Staaten an, mittelfristig könnte dies auch bei einem vierten zutreffen (Oesterreich). Einerseits liegt es - insbesondere aufgrund wirtschaftlicher Faktoren - in ihrem Interesse, den Aufbau von rigorosen Kontrollen zwischen ihr und ihren EG-Nachbarstaaten

---

bungen zur verstärkten Amtshilfe und Verwaltungskoordination in Westeuropa gehen bereits in diese Richtung. Zu den Aktivitäten im **Europarat** - dem heute auch alle EFTA-Staaten angehören - listet z.B. der Bericht der Interdepartementalen Strategiegruppe (1989), Anhang VI/2, folgende Aktivitäten auf: "Das Ministerkomitee des Europarates beauftragte das Expertenkomitee CAHAR, Vorschläge zur Lösung gemeinsamer Probleme der Mitgliedstaaten im Asyl- und Flüchtlingsbereich auszuarbeiten. Die Koordinationsbestrebungen erstrecken sich damit auf Zuständigkeitsfragen zur Behandlung von Asylgesuchen, die Ausgestaltung von Asylverfahren, die Lösung von Problemen der innereuropäischen Wanderungsbewegungen von Asylsuchenden und Flüchtlingen etc. Im CAHAR sind neben Experten aus den Mitgliedstaaten des Europarates, u.a. das UNHCR, die Kommission der Europäischen Gemeinschaft, die USA, Kanada, Australien vertreten."

<sup>95</sup> Probleme wie z.B. der **Euroterrorismus** dürften nach Wegfall der Grenzkontrollen von den einzelnen Ländern kaum mehr zu bewältigen sein. Die Schweiz stelle bereits heute eine Basis für Finanzgeschäfte und Logistik für terroristische Operationen dar, wie Divisionär Bachofner in der Diskussion anmerkte; insofern wird auch sie von einem Abbau der Grenzkontrollen in der EG unmittelbar betroffen.

<sup>96</sup> Vgl. den Artikel des holländischen Direktors der Polizei-Akademie, Piet van Reenen (1989).

zu vermeiden<sup>97</sup>; andererseits könnte sich damit aber das Ausmass von grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus erhöhen. Damit ergibt sich für die Schweiz ein Dilemma, dessen eine Seite vorwiegend **wirtschaftliche Interessen** betrifft, die andere **Aspekte der nationalen Sicherheit**<sup>98</sup>.

Waren innerhalb des EG-Raums in den vergangenen Jahren noch insbesondere Wanderungsbewegungen von südlichen in nördlichere Regionen zu verzeichnen<sup>99</sup>, so ist mit einer erfolgreichen Realisierung des Binnenmarktprogramms damit zu rechnen, dass sich diese Bewegungen abschwächen: Sollten sich insbesondere Portugal, Spanien und Griechenland wirtschaftlich dem Niveau ihrer nördlichen Partnerländer angleichen, so ist eher damit zu rechnen, dass sich ihre Anziehungskraft für potentielle Migranten aus Nicht-EG-Ländern erhöht (insbesondere aus dem Mittelmeerraum), während der Anreiz für Angehörige dieser Länder, in heute reichere Staaten der EG abzuwandern, sinkt. Damit kann auch für die Schweiz erwartet werden, dass sich das Angebot z.B. an wenig qualifizierten Arbeitskräften aus diesen Ländern zukünftig abschwächt. Sollte es aus wirtschaftlichen Gründen wichtig sein, weiterhin auf ausländische Arbeitskräfte dieser Kategorie zurückzugreifen, könnte sich somit ein **Ausweichen auf andere Regionen** als sinnvoll erweisen. Ebenso ist es wahrscheinlich, dass sich, unter anderem im Bereich qualifizierter Fachkräfte, die Gewährleistung vermehrter gegenseitiger **Freizügigkeit zwischen der EG und der Schweiz (bzw. der EFTA)** aufdrängen wird.

Mit der Realisierung des Binnenmarktprogramms könnte die Anziehungskraft der EG für Immigranten, die bereits heute sehr hoch ist, weiter ansteigen. Bleibt die Schweiz ausserhalb der EG, ist es denkbar, dass sich ihre Attraktivität als potentielles Einwanderungsland aufgrund ihrer geo-

---

<sup>97</sup> Ansonsten besteht die Gefahr einer Isolierung und Behinderung der Bewohner in Grenzregionen. Ebenso könnten negative Auswirkungen auf Tourismus und Wirtschaft entstehen (z.B. relative Erschwerung des Export-Warenverkehrs im Vergleich zum EG-internen Handel).

<sup>98</sup> Vgl. den ZGV-Bericht "Auswirkungen der europäischen Integration auf die schweizerische Sicherheitspolitik" von Gasteyger/Hösli (1990, in Vorbereitung).

<sup>99</sup> Das gesamte Ausmass der innergemeinschaftlichen Wanderungen blieb aber auf einem relativ geringen Niveau; vgl. insbesondere den in diesem Heft wiedergegebenen Beitrag von Dr. Straubhaar.

graphischen Begrenztheit vergleichsweise verringert. Allerdings ist, beispielsweise im Asylbereich, auch eine umgekehrte Entwicklung möglich, bei der sich die Schweiz zum "Lückenbüsser" für EG-Länder entwickelt: So könnten z.B. Asylbewerber, welche von der EG abgelehnt werden, als nächstes versuchen, in benachbarten Nicht-EG-Ländern, so auch der Schweiz, Aufnahme zu finden (sofern keine entsprechenden Vereinbarungen EG-Schweiz, bzw. EG-EFTA im Asylbereich bestehen).

Effiziente gemeinschaftliche Verfahren der EG zur Kontrolle der Immigration dürften zu einer Reduktion der Zahl **illegaler Einwanderer** im Gemeinschaftsraum führen. Es ist möglich, dass Asylbewerber, welche von der EG abgelehnt wurden und untergetaucht sind, versuchen werden, "schwarz" in die Schweiz zu gelangen; dazu muss ihnen allerdings bereits der illegale Eintritt auf EG-Gebiet gelungen sein<sup>100</sup>. Somit könnte eine verstärkte gemeinschaftliche Kontrolle der Einwanderung in die EG letztlich aus geographischen Gründen auch **die Zahl der illegalen Einwanderer in die Schweiz reduzieren.**

---

<sup>100</sup> Vermutlich wäre der Eintritt auf EG-Gebiet durch relativ **rigorose Kontrollen an den Aussengrenzen** sehr schwierig. Innerhalb der EG dürfte es sich bei weit geringeren oder gar aufgehobenen Grenzübergängen dagegen als vergleichsweise einfach erweisen, von Mitgliedland zu Mitgliedland zu gelangen. Die illegale Einreise in die EG könnte beispielsweise vom Meer her - z.B. im Mittelmeerraum aus Nordafrika nach Griechenland, Frankreich, Italien oder Spanien - oder im Osten, allenfalls über Österreich, in die Bundesrepublik oder nach Italien versucht werden.

## 5. ZUSAMMENFASSUNG

Internationale demographische Entwicklungen stellen eine Herausforderung für alle Weltregionen dar. Das grosse Weltbevölkerungswachstum in zahlreichen Ländern der Dritten Welt wird globale Rückwirkungen in wirtschaftlicher, ökologischer und politischer Hinsicht zeitigen. Die anstehenden Probleme weisen supranationalen Charakter auf und es drängen sich deshalb zusehends internationale Kooperationsverfahren zu deren friedlichen Lösung auf.

Zu den internationalen Flüchtlingsbewegungen aus politischen Gründen, welche meist auf **inner- oder zwischenstaatliche Konflikte** zurückzuführen sind sowie auf die **Missachtung von Menschenrechten** - z.B. der politischen Meinungsäusserungsfreiheit -, gesellen sich in der heutigen Zeit zusehends jene Probleme, welche durch **weltwirtschaftliche und demographische Ungleichgewichte** induziert werden: Einem rasanten Bevölkerungswachstum in zahlreichen Ländern der Dritten Welt - insbesondere in Südasien und Afrika - stehen bescheidene Bevölkerungswachstumsraten in Europa, Nordamerika und der Sowjetunion gegenüber. Ein nach wie vor erhebliches internationales Entwicklungsgefälle kombiniert mit einer Globalisierung "westlicher" Wertvorstellungen - welche nicht zuletzt durch moderne Informations- und Kommunikationskanäle gefördert wird - sowie mit den modernen Transportmöglichkeiten, verstärken die **internationale Migration**<sup>101</sup>.

Westeuropa, eine Region, welche in der Vergangenheit selbst ein "Auswanderungsgebiet" darstellte, gewinnt für Migranten aus der Dritten Welt - zukünftig möglicherweise auch in weit verstärkter Masse aus Osteuropa - stets mehr an Attraktivität. Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktprogramms, in dessen Rahmen auch die vollständige Freizügigkeit für alle Erwerbstätigenkategorien verwirklicht werden soll, dürfte die Anziehungskraft der EG als Immigrationsgebiet zusätzlich erhöhen.

Der Einwanderung in Länder der EG und entsprechender Aufnahme von Erwerbstätigen sind allerdings für Drittlandangehörige - mit der partiellen Ausnahme vereinfachten Zugangs für Bewohner ehemaliger Kolonien -

---

<sup>101</sup> Vgl. den in diesem Heft wiedergegebenen Beitrag von Prof. H.-J. Hoffmann-Nowotny.



deutliche Schranken gesetzt; nicht zuletzt deshalb dürfte die in Westeuropa sehr häufig benützte "Umgehungsroute", die Beantragung politischen Asyls, auch weiterhin intensiv ausgeschöpft werden. Entsprechend wächst für die gewählten Immigrationsländer - neben den EG-Ländern auch die übrigen westeuropäischen Industriestaaten - die Schwierigkeit an, dieses Phänomen unter Kontrolle zu bringen. Nicht zuletzt wird mit dem hohen Immigrationsdruck die Fähigkeit westlicher Industriestaaten, tatsächlich politisch Verfolgte als solche zu erkennen und ihnen entsprechend Asyl zu gewähren, erschwert: Mit dem Risiko, Asylbewerber mit "nicht-politischen Gründen" aufzunehmen, wächst tendenziell auch die Gefahr, politisch Verfolgte zu verkennen und ihnen somit trotz ihrer Notlage kein politisches Asyl zu gewähren. Der massive Andrang von neuen Asylbewerbern aus Drittwelt-Ländern führt zu einer deutlichen Ueberforderung bestehender Aufnahmekapazitäten; er kann Reaktionen in der ansässigen Bevölkerung provozieren, welche **nationale Spannungen** erzeugen und die Handhabung der Problematik zusätzlich erschweren<sup>102</sup>.

Die Schweiz ist vom Phänomen internationaler Wanderungsbewegungen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Gruppe westeuropäischer Industriestaaten in ähnlichem Ausmass betroffen wie ihre Nachbarstaaten der EG: Insbesondere der zunehmende Druck von **Asylbewerbern aus der Dritten Welt**, welcher sich im letzten Jahrzehnt massgeblich verschärft hat, lastet auf der Schweiz ebenso wie auf EG-Staaten. Gewisse Unterschiede mögen hinsichtlich der spezifischen Bewerberzahlen und der Herkunftskonstellation der Kandidaten bestehen. Angesichts der Hilflosigkeit einzelner Nationen gegenüber diesen eher neuartigen Herausforderungen, welche in der Zukunft durchaus nicht abflachen dürften, drängen sich aber in diesem Bereich zukünftig vermehrt **europäische oder gar internationale Regelungen** - z.B. zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsstaaten - auf. Auch für die Schweiz dürfte es sich dabei als sinnvoll erweisen, z.B. im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik, verstärkte Kooperation mit den EG-Ländern anzustreben.

Die Tendenz zur Urbanisierung hält in Drittwelt-Ländern voraussichtlich auch zukünftig unvermindert an. In Grossagglomerationen ergeben sich dadurch Probleme bezüglich Gesundheitsversorgung, Ausbildung, usw. und

---

<sup>102</sup> Vgl. insbesondere das in diesem Heft wiedergegebene Referat von P. Arbenz.

das Potential für Kriminalität wächst an. Beiträge industrialisierter Staaten zu dieser Problematik können insbesondere in der Unterstützung von Agrarprogrammen bestehen oder beispielsweise in der schrittweisen Liberalisierung der eigenen Agrarmärkte, um landwirtschaftliche Importe aus diesen Regionen steigern zu können. Wirtschaftliche Entwicklung allgemein in betroffenen Regionen kann die negativen Auswirkungen der Urbanisierung abschwächen.

Die Tendenz zur weltweiten **Liberalisierung von Güter- und zusehends auch Dienstleistungsverkehr**, zieht konsequenterweise auch das Erfordernis **weniger abgeschlossener Arbeitsmärkte** nach sich<sup>103</sup>. Denn der Abbau von protektionistischen Schranken im Bereich des wirtschaftlichen Waren- und Leistungsaustausches sollte logischerweise mit einer Liberalisierung des Faktors "Arbeit" einhergehen. Vermehrte internationale Freizügigkeit für Arbeitskräfte scheint derjenigen des Handelsverkehrs aber mit erheblicher zeitlicher Verzögerung nachzufolgen - falls eine internationale Oeffnung in diesem Bereich überhaupt je realisierbar sein wird. Sie kollidiert meist mit innenpolitischen Interessen - Wahrung der nationalen Identität, Verhinderung von Spannungen in der Bevölkerung, Wahrung der Arbeitsplätze für Einheimische, usw. - und stösst entsprechend auf politische und rechtliche Hindernisse.

Der Bereich der Einwanderungs- oder Ausländerpolitik unterliegt in der Regel - mit der möglichen Ausnahme der zukünftigen EG - einzelstaatlicher Souveränität. Im Gegensatz zu Institutionen und Verfahren, welche den internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen zu regeln suchen - insbesondere im Rahmen des GATT - gibt es auf der Ebene der menschlichen Mobilität keine entsprechenden Regelungsmechanismen. Es ist in diesem Bereich lediglich das traditionelle Instrument der **Flüchtlingspolitik** vorhanden, mit welchem politisch Verfolgten Asyl gewährt werden kann; es wird entsprechend häufig benutzt, überfordert und letztlich auch zweckentfremdet: Denn es entstand in einer Zeit, in welcher Migration zwischen Regionen unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsgrades - aufgrund fehlender globaler Informations- und Transportmöglichkeiten - weit weniger ausgeprägt war als heute und die Flüchtlingspolitik damit ihre eigentliche Aufgabe wahrzunehmen vermochte.

---

<sup>103</sup> Vgl. den in diesem Heft wiedergegebenen Beitrag von Dr. Straubhaar.

Die bestehenden Mechanismen stellen deshalb heute keine adäquaten Instrumente zur Handhabung des vorliegenden Problems mehr dar. Entsprechend könnten **internationale Regelungen zur Kontrolle der Migrationsströme** zukünftig zur Notwendigkeit werden; zu denken ist allenfalls an die Gründung eines dem GATT entsprechenden "GAMP" (General Agreement on Migration Policy), wie Dr. Straubhaar in seinem Beitrag vorschlägt. Die Flüchtlingspolitik selbst sollte damit auch wieder ihren ursprünglichen - äusserst wichtigen - Zweck erfüllen können, weil sie nicht zum Ersatz für anderweitige Problematiken würde.

In der Diskussion um die schweizerische Asylpolitik besteht die Gefahr, dass innenpolitische Kontroversen und - teilweise gewaltsam ausgetragene - Konflikte zwischen oppositionellen Gruppierungen die Diskussion um Gründe und Dimensionen moderner demographischer und migrationspolitischer Herausforderungen erschweren. In bezug auf die Möglichkeit zur Gewährleistung vermehrter Freizügigkeit - z.B. im Kontakt mit der EG - sowie auf die Gestaltung der Ausländerpolitik allgemein, gilt es auch in der Schweiz, politische und wirtschaftliche Interessen zu evaluieren: Einerseits dürfte die zu erwartende "Ueberalterung" der westlichen Industriegesellschaften - sowie beispielsweise auch der Sowjetunion - mittelfristig die Notwendigkeit auch in der Schweiz steigen lassen, eine **"kompensatorische" Einwanderungspolitik** zu betreiben. Der schweizerische **Arbeitsmarkt** ist auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, sowohl auf Fachkräfte als auch auf weniger qualifizierte Arbeitnehmer. Das gegenwärtige schweizerische Kontingentierungssystem droht aber einzelne Wirtschaftsbranchen - und Arbeitnehmerkategorien - gegeneinander "auszuspielen".

Zugleich lässt sich feststellen, dass der massive Anstieg der Asylgesuche in den vergangenen Jahren, welcher auf Phänomene "externer"- d.h. in diesem Falle internationaler - Natur zurückzuführen ist, zu einer Ueberforderung der vorhandenen Aufnahmestrukturen geführt hat. Die Formulierung einer "Migrationspolitik", wie sie die Interdepartementale Strategiegruppe in ihrem im Januar 1989 veröffentlichten Bericht vorschlägt, stellt einen Vorschlag dar, welcher sowohl politischen als auch wirtschaftlichen Herausforderungen gerecht zu werden sucht. Weitere Vorschläge wären zu begrüssen. Lösungen in diesem politisch sensitiven Bereich drängen sich insbesondere deshalb auf, weil emotionale Regungen gegen die aktuelle Asylpolitik zu inländischen

Spannungen führen können, welche die **nationale Sicherheit** tangieren und zu ausländerfeindlichen Reaktionen, die nicht zuletzt die Wahrnehmung der **traditionellen Rolle der Schweiz als Aufnahmeland für politisch Verfolgte** gefährden.

Internationale demographische Entwicklungen wirken auf die sicherheitspolitische Situation meist in indirekter Weise zurück; sie sind zudem mit Fragen der Asyl- und Ausländerpolitik verbunden. Die Schweiz kann jene Faktoren, welche internationale Migrationsbewegungen bewirken, nicht allein bekämpfen. Selbst der Einsatz einer Staatengruppe - wie etwa der EG - dürfte nicht genügen, die Gründe für internationale Migration zu beseitigen; denn sie sind in globalen Ungleichgewichten zu finden. Hingegen trägt in sicherheitspolitischer Perspektive der Einsatz der Schweiz zur Förderung von Menschenrechten, zur Entwicklungs- sowie zur Katastrophenhilfe dazu bei, das Migrationspotential abzuschwächen: Denn wo Menschenrechte respektiert werden, besteht kein Grund zur politischen Flucht; wo Armut beseitigt ist, wird Auswanderung zur Linderung materieller Not überflüssig; wo Hilfe zum Wiederaufbau nach Katastrophen - Ueberflutungen, Erdbeben, usw. - geleistet wird, entfällt die Notwendigkeit, angestammte Wohngebiete langfristig zu verlassen.

Von besonderer Wichtigkeit ist in dieser Beziehung auch der Einsatz zur **Reduktion zwischenstaatlicher Konflikte** und zur **internationalen Friedenssicherung**: Sei es mit dem Mittel der Ueberwachung von Waffenstillstandsvereinbarungen, der Wahrnehmung von Schutzmandaten oder der Gastgeberfunktion für internationale Organisationen und Konferenzen. Denn zahlreiche Flüchtlingsströme sind auf zwischenstaatliche Konflikte und Kriege zurückzuführen. Die "dynamische" Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik trägt somit dazu bei, die Gründe für Fluchtbewegungen zu reduzieren. Entwicklungshilfe wiederum dämpft das Ausmass wirtschaftlicher Notlagen ab; auch dieser Beitrag lindert letztlich das Migrationspotential (die eher "wirtschaftlich" begründete Migration) - allerdings ist er im Vergleich zur Grösse globaler Armut und ihres zu erwartenden weltweiten Anstiegs durch rasantes Bevölkerungswachstum als vergleichsweise geringer einzuschätzen.

## 6. BIBLIOGRAPHIE

### (ZITIERTE LITERATUR ZUM BERICHT UND ZUR AUSWERTUNG DER DISKUSSION)

- Abercrombie, Thomas J. (1989): Unsettled Immigrants. In: National Geographic, Juli, S. 121-129.
- Conclusions essentielles du "Groupe TREVI" (lutte contre le terrorisme et la drogue) et du groupe ministériel chargé d'harmoniser les politiques d'immigration des "Douze". In: Europe Documents, 8 mai 1987, no. 1453, S. 1-5.
- Haug, Werner (1989): Einflüsse der Migrationen auf die Bevölkerungsentwicklung der Schweiz. Referat anlässlich des interdisziplinären Symposiums "Ursachen und Wirkungen von Migrationsbewegungen aus der Dritten Welt", veranstaltet vom Haus der Universität Bern, 21. April 1989 (Manuskript).
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1988): Weltbevölkerungswachstum und internationale Migration. In: Oesterreichische Zeitschrift für Soziologie, Heft 3, S. 4-15.
- Hösli, Madeleine/ Spillmann, Kurt R. (1989): Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte. Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft Nr. 9. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse.
- Hug, Klaus (1989): Die Ausländerpolitik - Eine mittel- und längerfristige Betrachtung. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 5, S. 8-10.
- Interdepartementale Strategieguppe EJPD/EDA/EVD (1989): Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre. Bern, Januar.
- Kernig, Claus D. (1989), Handout zum Vortrag "The Changing Social and Economic Environment in North and South", 21. Juli, im Rahmen des "10th Seminar on International Security" des Programme for Strategic and International Security Studies (PSIS), Genf.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985): Vollendung des Binnenmarktes. Weissbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Brüssel: Juni.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1988): Die Europäische Gemeinschaft in der Welt. Stichworte Europa, Oktober, Nr. 16.
- Kramer, Heinz (1987): Für und Wider einer türkischen EG-Mitgliedschaft. In: Integration, 4, S. 151-164.
- Lees, Martin (1989): The Impact of Europe 1992 on the Atlantic Partnership. In: The Washington Quarterly, vol. 12, no. 4 (autumn), S. 171-182.
- Milza, Pierre (1988): La migration internationale: un enjeu épistémologique? In: Relations internationales, no. 54, été, pp. 127-137.

- Moore, Jonathan (1989): Update on Immigration and Refugee Issues. In: Current Policy No. 1163 (United States Department of State, Bureau of Public Affairs). Washington, D.C.
- O'Neill, Robert (1988): Conclusion. In: Adelphi Papers, Prospects for Security in the Mediterranean, Part III, London: IISS, S. 61-76.
- Pini, Massimo (1988): Rifugiati e "migrazioni economiche" - necessità di una politica comune europea. In: Altwegg, Jürg (Hg.), Horizont 92 - Die Schweiz im Zeichen der EG, Aarau: Sauerländer, S. 121-125.
- Reenen, Piet van (1989): Policing Europe After 1992: Cooperation and Competition. In: European Affairs, vol. 3, no. 2, S. 45-53.
- Refugees: Dynamics of Displacement (1989). A Report for the Independent Commission on International Humanitarian Issues. London: Zed Books.
- Stanley Foundation (1989): Environmental Problems: A Global Security Threat. Report of the Twenty-fourth United Nations of the Next Decade Conference. Muscatine, Iowa.
- United Nations (1986): World Population Prospects. Estimates and Projections as Assessed in 1984. New York: United Nations.
- United Nations (1987): The Prospects of World Urbanization. Revised as of 1984-85. New York: United Nations.
- United Nations (1988): World Population Trends and Policies. 1987 Monitoring Report. New York: United Nations.

**(LITERATUR ZUM BEITRAG VON PROF. H.-J. HOFFMANN-NOWOTNY)**

- Appleyard, Reginald (1985): The Impact of International Migration on Third World Development. In: International Migration, vol. XXIII, 2, S. 177-210.
- BIB-Mitteilungen (1987), 1, S. 11: 5 Milliarden Menschen auf der Erde.
- BIB-Mitteilungen (1987), 2, S. 6: Bericht zur Lage der Weltbevölkerung 1987.
- Bull, Hedley (1987): Population and the Present World Structure. In: William Alonso (Hrsg.), Population in an Interacting World, Cambridge Ma./London: Harvard University Press, S. 74-94.
- Der Republikaner (1987), Nr. 12, Oktober.
- Durkheim, Emil, (1922 (1893)): De la division du travail social. Paris: Félix Alcan; dtsh. (1977): Über die Teilung der sozialen Arbeit, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Findlay, Allan M. (1987): The Role of International Labour Migration in the Transformation of an Economy: The Case of the Yemen Arab Republic. International Migration for Employment-Working Paper, Geneva: ILO.
- Hammar, Tomas (Hrsg.) (1985): European Immigration Policy. A Comparative Study. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heilig, Gerhard (1987): Demographische und gesellschaftliche Aspekte der AIDS-Epidemie in Schwarzafrika, Vortrag im Arbeitskreis "Demographie der Entwicklungsländer" der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft, 19.3.1987 in Berlin.
- Heintz, Peter (1982): Die Weltgesellschaft im Spiegel von Ereignissen. Diessenhofen: Rüegger.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1970): Migration. Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung. Stuttgart: Ferd. Enke.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1973): Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz. Stuttgart: Ferd. Enke.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1974): Rassistische, ethnische und soziale Minderheiten als Zukunftsproblem internationaler Integrationsbestrebungen. In: Ruprecht Kurzrock (Hrsg.), Minderheiten, Berlin: Colloquium Verl., S. 175-189.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1978): European Migration after World War II. In: William McNeill und Ruth S. Adams (Hrsg.), Human Migration: Patterns and Policies, Bloomington/London: Indiana University Press, S. 85-105.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1981): A Sociological Approach Toward a General Theory of Migration. In: Mary M. Kritz, Charles Keely und Silvano M. Tomasi (Hrsg.), Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements, New York: Center for Migration Studies, S. 64-83.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1987): The Future of the Family. In: Plenaries of the European Population Conference, edited by IUSSP/EAPS/ FINNCO, Helsinki: Central Statistical Office of Finland, S. 113-200.
- Kubat, Daniel (Hrsg.) (1982): The Politics of Migration Policies. New York: Center for Migration Studies.
- Lohrmann, R. (1987): Irregular Migration: A Rising Issue in Developing Countries. In: International Migration, XXV, 3, S. 253-266.
- Mehrländer, Ursula (1987): Sociological Aspects of Migration Policy: The Case of the Federal Republic of Germany. In: International Migration, vol. XXV, 1, S. 87-96.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (1987a), 6.6.: Megalopolis in der Dritten Welt. Die Verstädterung unseres Planeten als Herausforderung.

- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (1987b), 7.11.: Eine Milliarde Menschen ohne ausreichende Unterkünfte.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (1987c), 16.9.: Bangladeshs Eilmarsch zum Abgrund. Düstere Perspektiven des Bevölkerungswachstums.
- von Pollern, Hans-Ingo (1987): Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Jahre 1986. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1, S. 28-32.
- Tönnies, Ferdinand (1979 (1887)): Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Waltner, Peter (1988a): Migration und soziokultureller Wandel in einer nord-marokkanischen Provinz - Strukturelle und kulturelle Aspekte der Aus- und Rückwanderung marokkanischer Arbeitskräfte vor dem Hintergrund von Unterentwicklung und wiedererwachtem islamischen Selbstbewusstsein. Eine empirische Untersuchung. Dissertation, Zürich.
- Waltner, Peter (1988b): Fundamentalismus im Islam und der Wert Entwicklung. Vervielf. Ms., Zürich.
- Weber, Max (1981 (1905)): Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. In: Max Weber, Die protestantische Ethik I, herausg. von Johannes Winckelmann. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus G. Mohn.
- Weiner, Myron (1987): International Emigration and the Third World. In: William Alonso (Hrsg.), Population in an Interacting World, Cambridge Ma./ London: Harvard University Press, S. 173-200.
- Werner, Heinz (1986): Post-War Labour Migration in Western Europe - An Overview. In: International Migration, vol. XXIV, 3, S. 543-557.
- Wihtol de Wenden, Catherine (1987): France's Policy on Migration from May 1981 till March 1986: its Symbolic Dimension, its Restrictive Aspects and its Unintended Effects. In: International Migration, vol. XXV, 2, S. 211-219.

**(LITERATUR ZUM BEITRAG VON DR. T. STRAUBHAAR)**

- BIGA (1988): Die Freizügigkeit der ausländischen Staatsangehörigen in der EWG und in der Schweiz. Bern: BIGA.
- Europäische Gemeinschaften (1982): Die Freizügigkeit der Personen in der Europäischen Gemeinschaft. "Europäische Dokumentation", 3/1982, S. 41.
- Lewin, R. (1982): Arbeitsmarktsegmentierung und Lohnstruktur. Zürich: Schulthess.



- Schwarz, H. (1988): Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz. Grösch: Rüegger.
- Schweizerischer Bundesrat (1988): Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess" vom 24. August 1988. (Schweiz. BR)
- Straubhaar, T. (1988a): On the Economics of International Labour Migration. Bern: Paul Haupt.
- Straubhaar, T. (1988b): International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience. In: Journal of Common Market Studies, 27, 45-62.
- Straubhaar, T. (1989): Kontingente als Mittel der Einwanderungspolitik. Manuskript.
- Straubhaar, T. und Dhima G. (1988): Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der EG und die schweizerische Ausländerpolitik. Discussion Paper Nr. 88012. Universität Basel: WWZ.
- Thürer, D. (1987): Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz. In: Frowein, J.A. und Stein, T. (Hrsg.), Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht. Berlin/Heidelberg u.a.: Springer.

# ANHANG

## TEILNEHMERLISTE

Prof. Dr. Franz M. **Aebi**, Hilterfingen

Maya **Appenzeller**, Assistentin des Koordinators für internationale Flüchtlingspolitik, Bern

Peter **Arbenz**, Delegierter für das Flüchtlingswesen, Bern

Div. Hans **Bachofner**, Stabschef Operative Schulung, Bern

Luzi A. **Bernet**, Journalist Zürichsee-Zeitung, Stäfa

Dr. phys. Herbert **Braun**, Sektionschef Grundlagenstudien, ZGV, Bern

Heinrich **Buchbinder**, Publizist, Schinznach-Dorf

lic. phil. Christof **Buri**, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH, Zürich

Dr. Beat **Butz**, Schweiz. Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Bern

Dr. Laurent F. **Carrel**, Chef Prospektivplanung, Stab GGST, Bern

Dr. Michel **Dufour**, Fachstellen & Forschung, GRD, Thun

Dr. Hans **Eberhart**, Stab GGST, EMD, Bern

KKdt Josef **Feldmann**, Kdt FAK 4, Zürich

Prof. Dr. Bruno **Fritsch**, Institut für Wirtschaftsforschung, ETH, Zürich

Dr. Karl **Haltiner**, Dozent HTL Brugg, Unterbözberg

KKdt Heinz **Häsler**, Kdt FAK 2, Kriens

Oberst Bruno **Heiz**, Fachstellen & Forschung, GRD, Thun

lic. phil. Madeleine **Hösli**, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH, Zürich

Prof. Dr. Hans-Joachim **Hoffmann-Nowotny**, Soziologisches Institut, Universität Zürich, Zürich

a. BR Fritz **Honegger**, Rüslikon

Fürsprecher Mark **Ita**, Direktionssekretär Bundesamt für Gesundheitswesen, Bern

James **Karnusian**, Pfarrer, Gstaad

Dr. Werner **Keller**, Mitglied Redaktionsleitung Tages-Anzeiger, Zürich

Dr. Heinz **Krummenacher**, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH, Zürich

Dr. Ivano **Marques**, Fachstellen & Forschung, GRD, Thun

Prof. Dr. Christian **Pfister**, Historisches Institut der Universität Bern, Bern

Br Alfred **Ramseyer**, Stabschef FF Trp, KFLF, Bern

Div. zD Dr. Hans **Rapold**, Astano

Mélanie **Rietmann**, Journalistin, St. Gallen

Dr. Christian **Risch**, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, Bern

Dr. Stephan **Schmidheiny**, Rapperswil/Hurden

Prof. Dr. Urs **Schwarz**, Zürich

Prof. Dr. Kurt R. **Spillmann**, Leiter Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH, Zürich

PD Dr. Thomas **Straubhaar**, Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern und WWZ, Basel

Christoph **Wehrli**, Redaktion Neue Zürcher Zeitung, Zürich

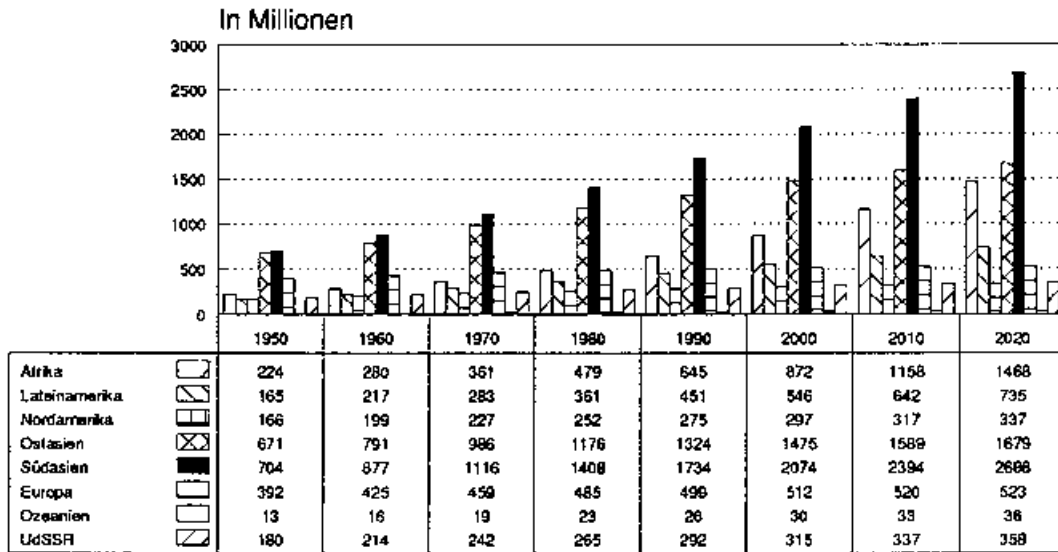
lic. phil. Dominique **Wisler**, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH, Zürich

Dr. rer. pol. Walter **Wittmann**, Universitätsprofessor, Maienfeld

Dr. Peter **Ziegler**, Leiter Auslandredaktion, Basler Zeitung, Basel (neu: Chefredaktor "der Bund", Bern)

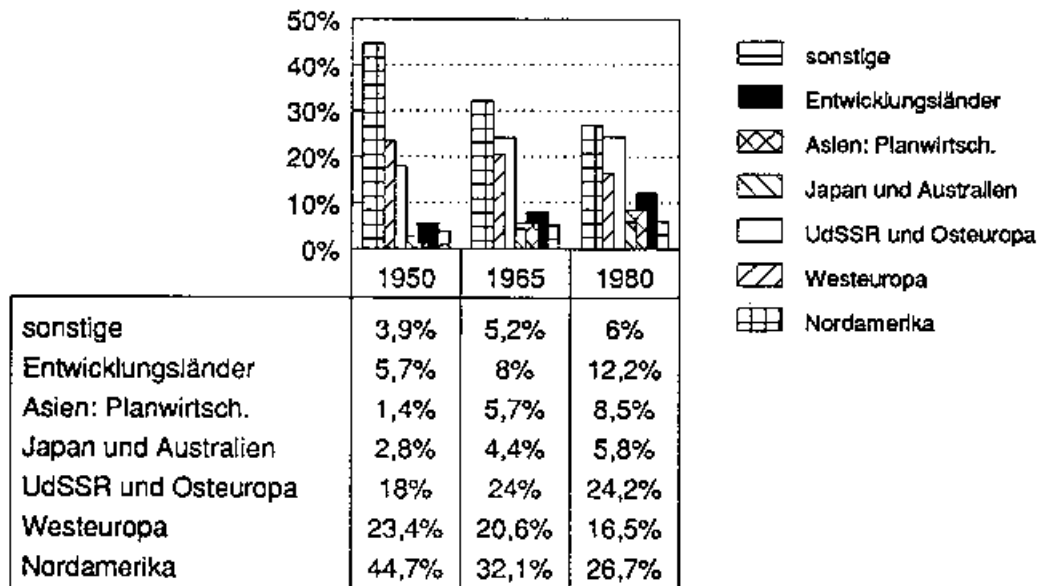
KKdt zD Dr. Jörg **Zumstein**, Münsingen

Graphik 10: Weltbevölkerung nach Regionen (Entwicklungen seit 1950 und Prognosen bis 2020)



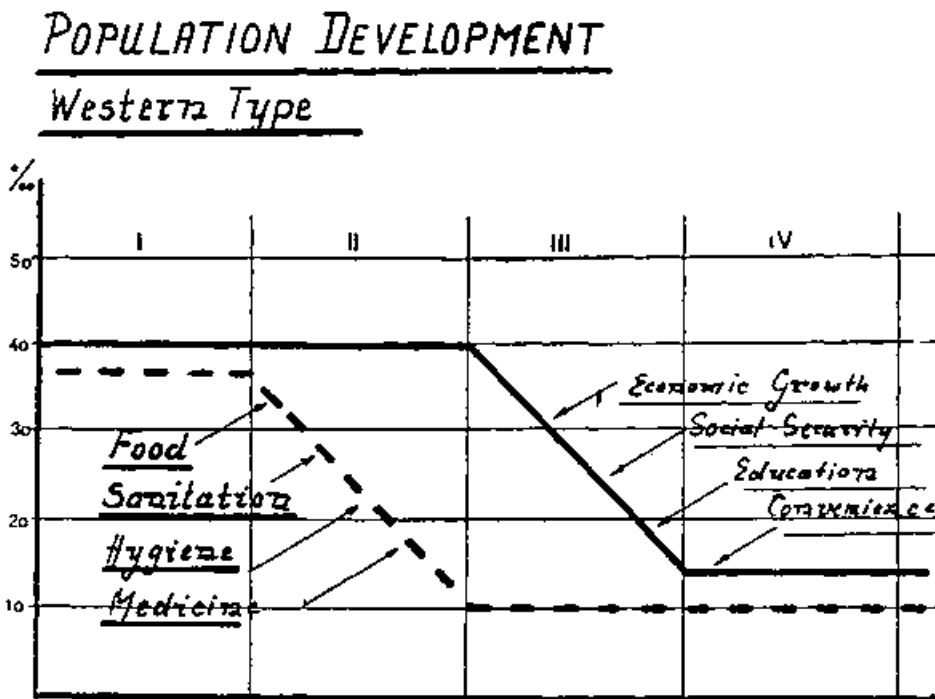
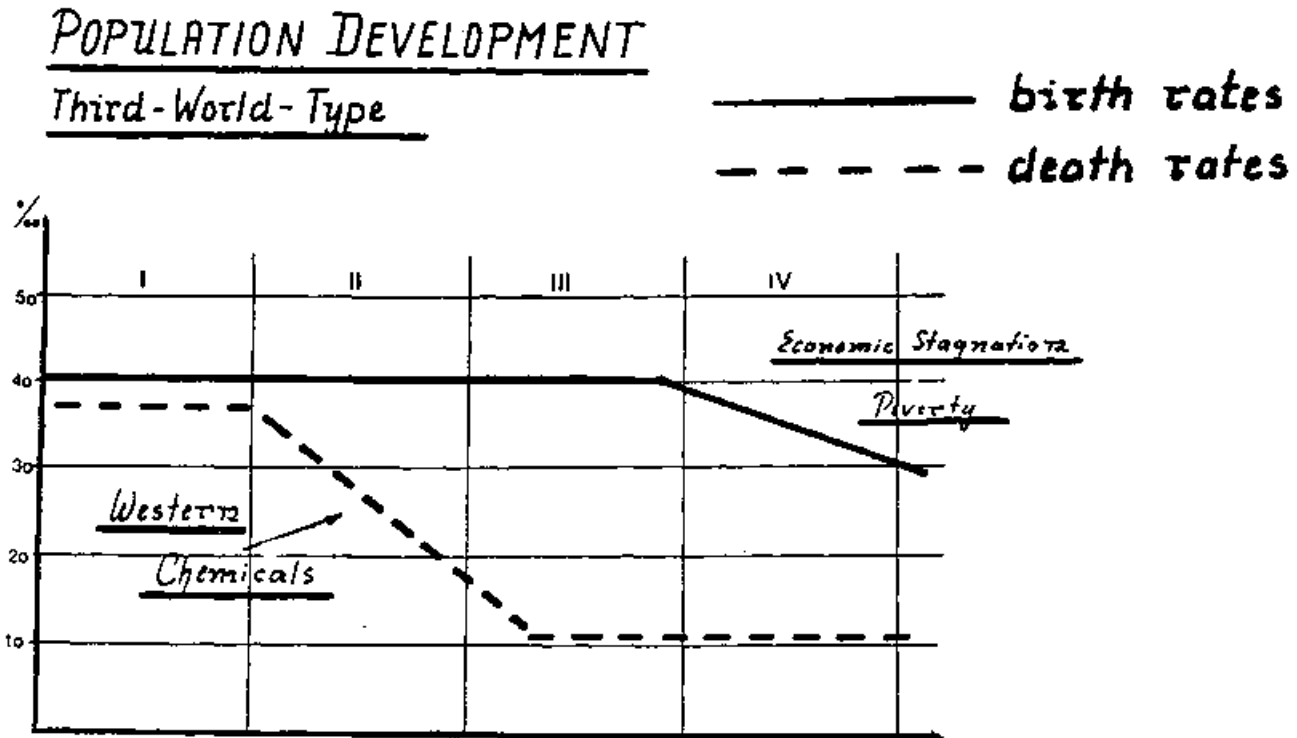
Quelle: United Nations 1986, S. 21  
(World Population Prospects)  
Prognose: Mittlere Variante

Graphik 11: Anteile an der globalen Emission von Kohlendioxid nach Regionen (1950, 1965 und 1980)

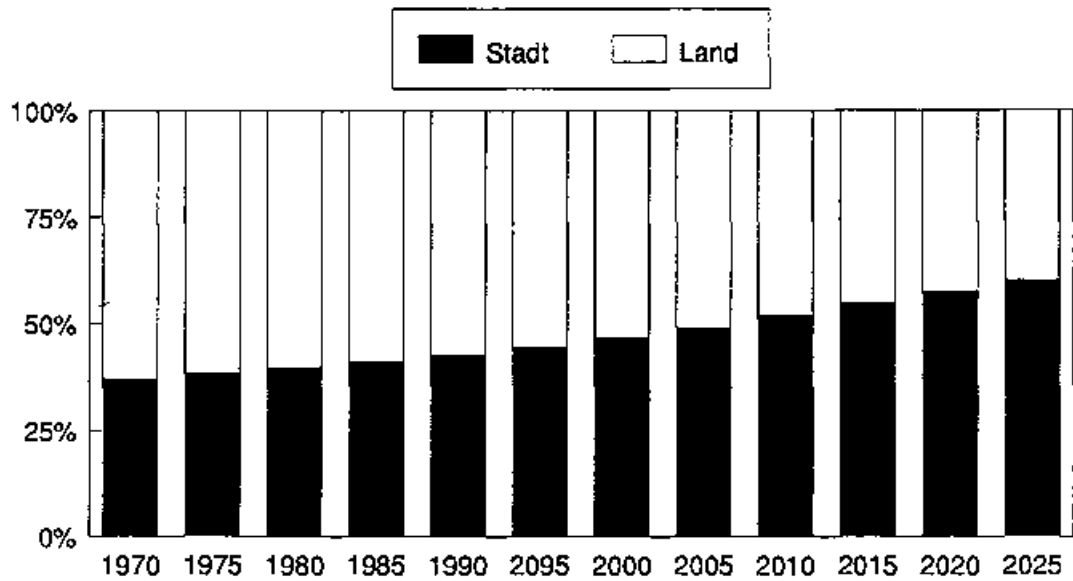


Quelle: Kernig, Vortrag PSIS  
(Angaben: US-Energieministerium)

Graphik 12: Bevölkerungswachstum  
"Western Type" und "Third-World-Type"

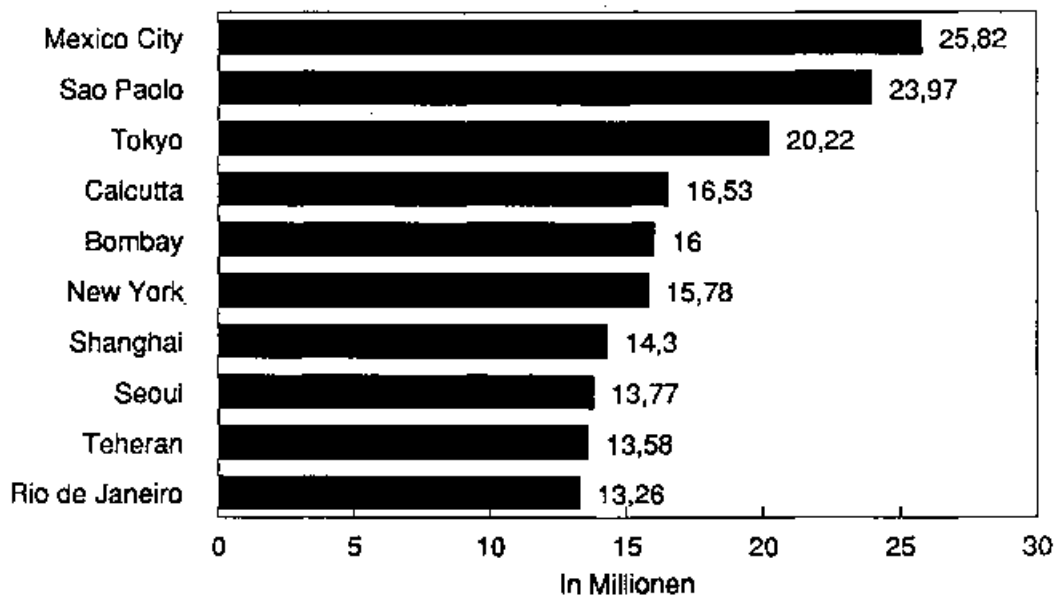


Graphik 13: Globale Anteile der Stadt- und Landbevölkerung (Entwicklungen seit 1970 und Prognosen bis 2025)



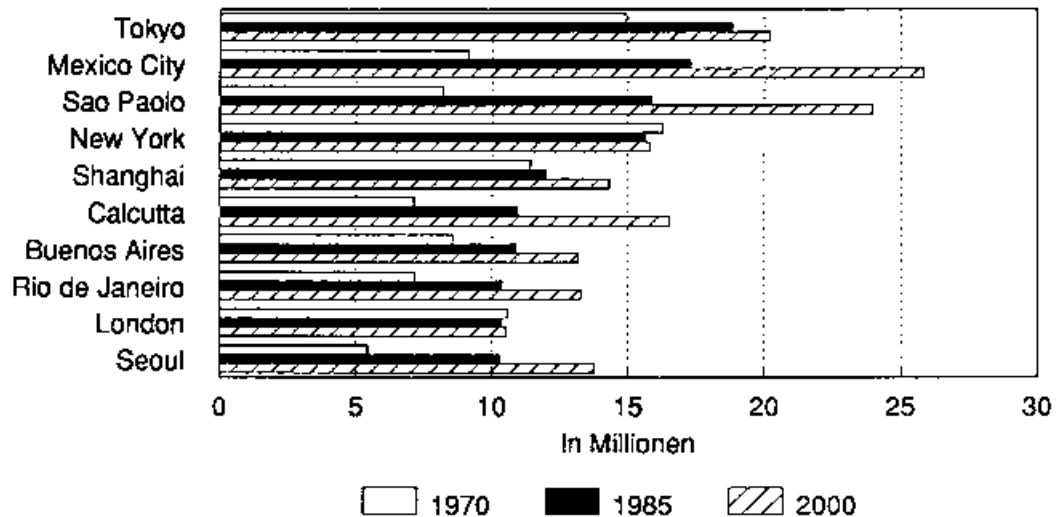
Quelle: United Nations 1987, S. 8  
(Prospects of World Urbanization)

Graphik 14: Bevölkerungszahl der 10 grössten Agglomerationen im Jahre 2000 (UNO-Prognose)



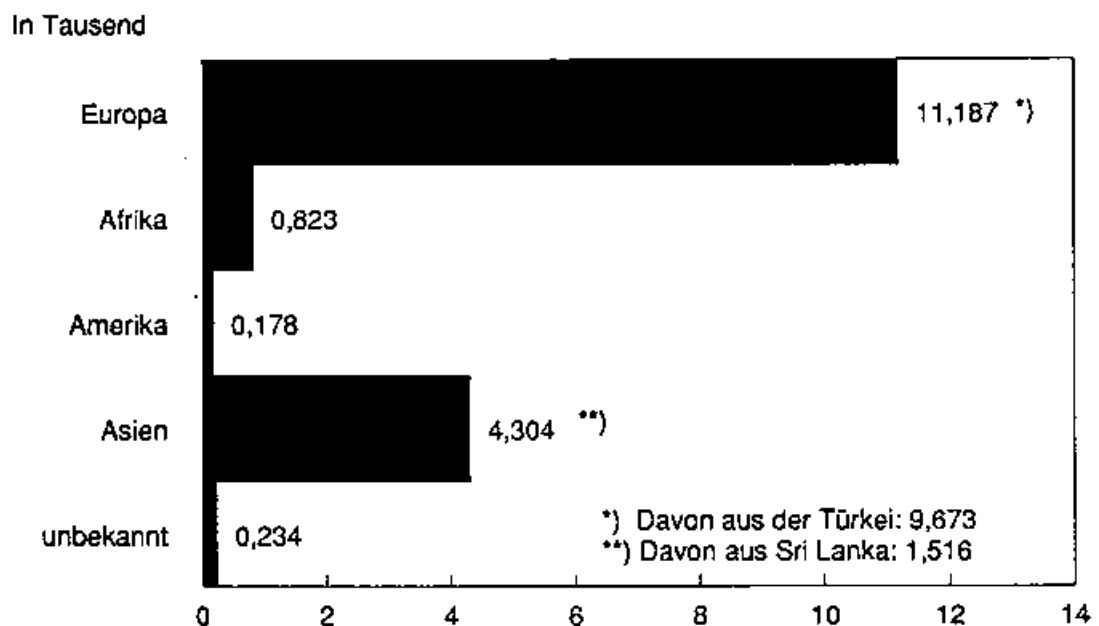
Quelle: United Nations 1987, S. 25  
(Prospects of World Urbanization)

Graphik 15: Bevölkerungsentwicklung der heute 10 grössten Agglomerationen (1970 bis 2000)



United Nations 1987, S. 25  
(Prospects of World Urbanization)  
Reihenfolge: Stand 1985

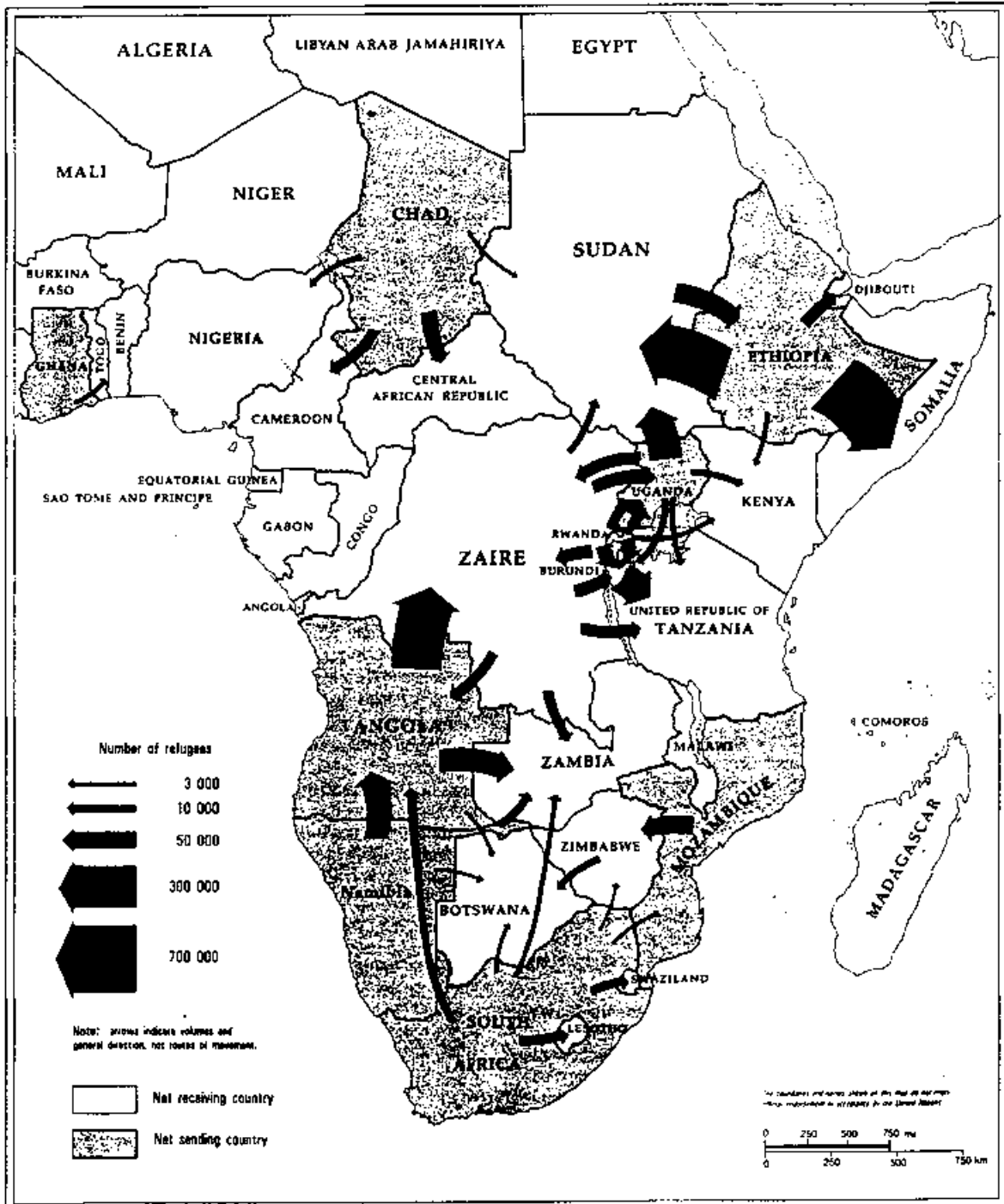
Graphik 16: Asylgesuche in der Schweiz 1988 (nach Weltregionen)



Quelle: Haug (1989), Tabelle 4  
(Angaben: Delegierter für das  
Flüchtlingswesen)



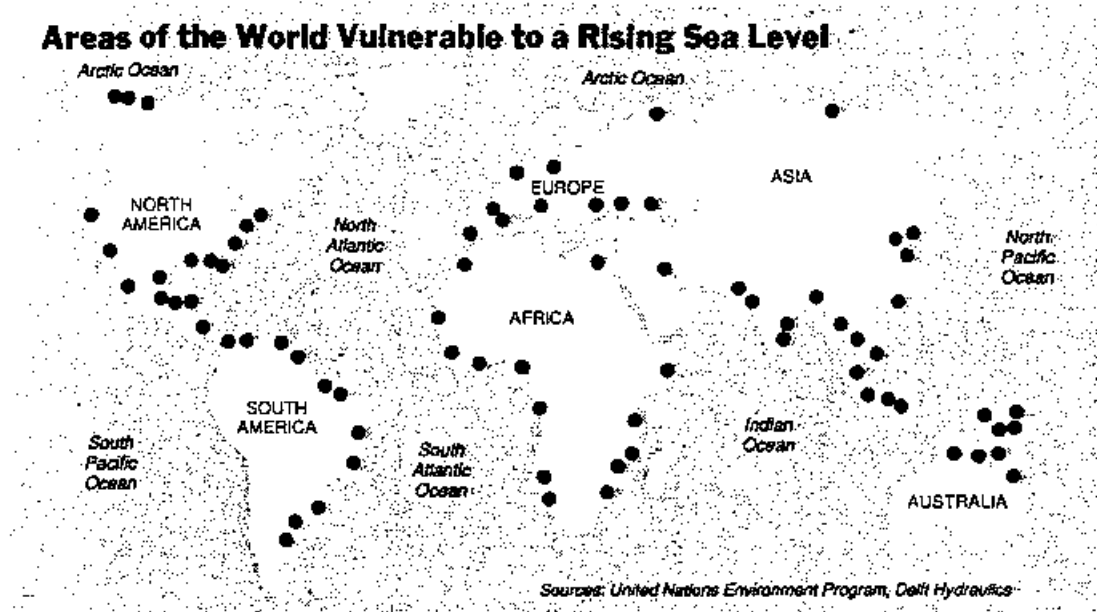
### Graphik 17: Flüchtlingsbewegungen in Afrika im Jahre 1987



MAP NO. 3393 UNITED NATIONS  
FEBRUARY 1987

Quelle: United Nations 1988, S. 242

## Graphik 18: "Treibhauseffekt" und Erhöhung des Meeresspiegels: Uebersicht über betroffene Regionen



Quelle: International Herald Tribune,  
November 16, 1989

Bisher sind folgende Hefte erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann:  
Konfliktforschung und Friedenssicherung
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann:  
Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann:  
Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann:  
Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 - Bericht und Auswertung
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann:  
Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 - Bericht und Auswertung
- Nr. 6 Jacques Freymond:  
La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire
- Nr. 7 Christian Kind:  
Extended Deterrence - Amerikas Nukleargarantie für Europa
- Nr. 8 Franz Martin Aebi:  
Der Weg zum Weiterleben - Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann:  
Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988
- Nr. 10 Richard D. Challener:  
John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle
- Nr. 11 Dominique Wisler:  
Vers une nouvelle politique de sécurité
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann:  
Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus

Alle diese Ausgaben können zu einem Preis von SFR. 5.-- je Exemplar über nachfolgende Adresse bezogen werden:

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik  
und Konfliktanalyse  
ETH-Zentrum  
8092 Zürich