



EIDGENÖSSISCHE AUSLÄNDERKOMMISSION
COMMISSION FÉDÉRALE DES ÉTRANGERS
COMMISSIONE FEDERALE DEGLI STRANIERI
SWISS FEDERAL COMMISSION FOR FOREIGNERS

37 Jahre EKA

Auszug aus dem Jahresbericht

rückblick

37 Jahre EKA – Chronik einer Kommission

von Pascale Steiner

Seit dem 31. Dezember 2007 gibt es keine Eidgenössische Ausländerkommission mehr. 37 Jahre lang hat sie die Ausländerpolitik des Landes mitgestaltet. Gründung und Weiterentwicklung dieser Institution sind eng verknüpft mit den ausländerpolitischen Debatten, die in der Schweiz im Laufe der Jahre geführt worden sind. Die so genannte Ausländerpolitik entfaltete sich im Spannungsfeld wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen, zwischen regulativem Anspruch und humanitärer Rechtfertigung. Bei der Ausgestaltung der schweizerischen Migrationspolitik galt es, neben nationalen und regionalen Anliegen auch inter- und supranationale Einflussfaktoren zu berücksichtigen. Die EKA, die von Beginn weg über ein breites Mandat verfügte und sich mit verschiedensten Aspekten der Migration beschäftigte, konzentrierte ihre Aktivitäten im Laufe der Zeit zunehmend auf «das einvernehmliche Zusammenleben zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung». Unermüdlich wirkte sie darauf hin, dass die Integration zum staatspolitischen Anliegen wurde und bot dem Bund Hand, dieses Anliegen in den staatlichen Strukturen zu verankern.

1960-1970: Kommission für das Ausländerproblem

Die 1960er Jahre waren geprägt vom anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung und forcierten Zuzug ausländischer Arbeitskräfte. Gleichzeitig verbreitete sich die Auffassung, dass die schweizerische Eigenart durch die «Überfremdung» in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Fremde würden mit ihren Vorstellungen von Staat und Demokratie das schweizerische Staatsverständnis untergraben. Dieser Gefahr konnte nur mit Hilfe der «geistigen Landesverteidigung» begegnet werden. «Zur Pflege der nationalen Eigenart beizutragen» wurde als zur Aufgabe von «Film, Presse, Radio, Fernsehen, Erwachsenenbildung, Museen und Universitäten» erklärt. Dies sollte nicht zuletzt durch die Förderung der Dialekte geschehen, die als Schutzwall gegen die Überfremdung galten.

Den Schutz der schweizerischen Eigenart stellten auch die verschiedenen Überfremdungsinitiativen als Hauptanliegen dar. 1965 reichte eine «Demokratische Partei des Kantons Zürich» das erste «Volksbegehren gegen die Überfremdung» ein. Nachdem sich der Bundesrat gegen diesen Vorstoss ausgesprochen hatte, wurde er zurückgezogen. Zustande kam hingegen die zweite, radikalere Überfremdungsinitiative, die sogenannte «Schwarzenbach-Initiative», welche den Anteil der ausländischen Bevölkerung auf 10 Prozent beschränken wollte. Sie wurde am 7. Juni 1970 von Volk und Ständen mit knappem Mehr verworfen.

Mit ihrer Zuwanderungspolitik stand die Regierung in einem Zielkonflikt. Sie musste die wachsende konjunkturbedingte Nachfrage der Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften stillen und gleichzeitig die «Überfremdungsängste» in der Bevölkerung abbauen. Diese Aufgabe hatte sich bislang als schier unlösbar erwiesen. Bereits einen Tag nach der Abstimmung beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, einen *Bericht mit Massnahmen zur Behandlung des «Überfremdungsproblems»* auszuarbeiten. Dieser Bericht schlug die Ernennung einer permanenten Konsultativkommission vor.

In der Folge fasste der Bundesrat die Schaffung einer «*Eidgenössischen Konsultativkommission zur Behandlung des Überfremdungsproblems*» ins Auge. Die Verbände begannen sogleich um eine Vertretung in der Kommission zu ringen und erhoben teilweise gar Anspruch auf mehrere Sitze. Trotz zahlreichen Anfragen sah der Bundesrat davon ab, Vertreter von Ausländerorganisationen zu berufen. Vertreten waren indes Arbeitgeber, Kirchen, Gewerkschaften, der Verband der Bürgergemeinden und die Neue Helvetische Gesellschaft. Zum Präsidenten wurde der eben erst in Pension gegangene PTT-Direktor Charles-Frédéric Ducommun ernannt.

Die «*Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem*» wurde vom Bundesrat mandatiert, «die von der Schweiz verfolgte Einwanderungspolitik zu überprüfen und alle Fragen zu behandeln, die sich aus der Anwesenheit einer grossen Zahl von Ausländern in der Schweiz unter demografischen, sozialen, politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten» ergaben. Vornehmlich habe sich die Kommission mit «dem Studium der sozialen Probleme der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz zu befassen, insbesondere mit der sozialen Betreuung, der Anpassung an unsere Arbeits- und Lebensbedingungen, der Assimilation und Einbürgerung». Sowohl der Bundesrat als auch die einzelnen Departemente waren befugt, der Kommission «besondere Probleme zur Begutachtung [zu unterbreiten], die im Rahmen der laufenden Tätigkeit eine unmittelbare Lösung» erheischen. Die Kommission hatte dem Bundesrat Teilberichte über ihre Arbeiten zu erstatten und Empfehlungen zu unterbreiten. «Über eine allfällige Veröffentlichung der Berichte» wollte der Bundesrat jedoch selbst entscheiden.

In den «Massnahmen zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Schweizern und Ausländern» benannte die Kommission zahlreiche Handlungsfelder. Insbesondere sollte der Bundesrat die Kantonsregierungen mit einem Kreisschreiben auffordern, in jedem Kanton und in jeder Stadt eine Koordinationskommission für alle durch die Anwesenheit ausländischer Arbeitskräfte aufgeworfenen Fragen zu bilden. Der Bundesrat hielt diesen Vorschlag, der bereits in anderen Zusammenhängen und von anderen Gruppierungen geäussert worden war, für unangemessen. Aufgrund einer Aussprache mit Bundesrat Ludwig von Moos und Bundesrat Ernst Brugger wurden die langfristigen Aufgaben der Kommission neu definiert. Sie sollte bei der Revision des aus dem Jahre 1931 stammenden Gesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern ANAG mitarbeiten und so die zukünftige Einwanderungs- und Ausländerpolitik der Schweiz mitgestalten. Ein weiterer Tätigkeitsbereich war die Einbürgerungspolitik. Das Bürgerrecht wurde «als letzte Etappe der Integration der Ausländer» gesehen, wobei das Schwergewicht bei der 2. Generation, d.h. den in der Schweiz aufgewachsenen Kindern von Ausländern liegen sollte.

1972-1974: «Das kleine Parlament» zwischen Überfremdungsängsten und Vorschlägen zur Eingliederung der Fremden

Die «Schwarzenbachinitiative» hatte in der Bevölkerung tiefe Gräben gebildet. Die in der Schweiz lebenden ausländischen Arbeiterinnen und Arbeiter schlossen sich zusammen, um für die Verbesserung ihres unsicheren Status und für mehr Rechtssicherheit zu kämpfen. Kritisiert wurden das Saisonierstatut, die eingeschränkten Möglichkeiten des Familiennachzugs, die Wohnsituation der Arbeiterinnen und Arbeiter, das Bildungssystem und die fehlende Anerkennung vorhandener Diplome. In der Schweiz fanden erste Kongresse statt, welche die Hintergründe der Auswande-

rückblick

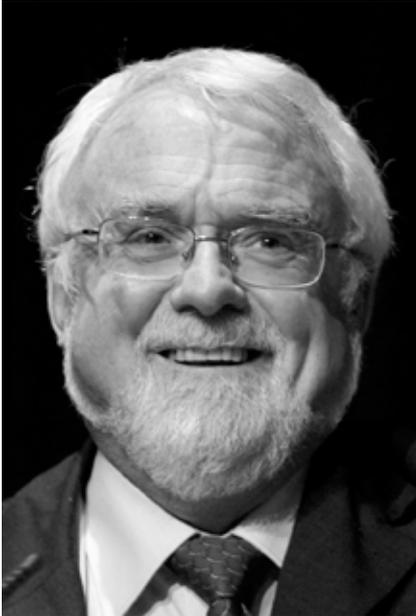
rung und die Stellung der Immigranten in der Schweiz thematisierten. Mit Blick auf den Familiennachzug übte der italienische Staat zunehmend Druck auf die Regierung aus. Überdies formierten sich auf supranationaler Ebene Kräfte, die den Ausbau der Rechte von Wanderarbeitern und die Angleichung ihres Status an die Einheimischen vorantrieben. In den umliegenden Nachbarländern wurden die Rahmenbedingungen angeglichen und bestehende rechtliche Hindernisse abgebaut. Um attraktiv zu bleiben, musste die Schweiz im Interesse der Wirtschaft Zugeständnisse machen. Die andauernde Hochkonjunktur führte dazu, dass die Unternehmer nicht daran interessiert waren, eingearbeitete ausländische Arbeitskräfte durch unerfahrene zu ersetzen. Migrationspolitisch verlor das Rotationsprinzip als staatliche Strategie zur Steuerung der Zuwanderung zunehmend an Bedeutung. Die schweizerische Politik setzte allmählich auf eine längerfristige Perspektive, die sich am Zusammenleben der ausländischen und der schweizerischen Bevölkerung orientierte.

1972 wurde Anton Heil, eidgenössischer Versicherungsrichter und ehemaliger Präsident des christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes CNG, neuer Präsident der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem. Diese zählte rund 40 Mitglieder. Eingebunden waren auch Vertreter politischer Parteien, die sich in der Ausländerpolitik besonders hervortaten, wie beispielsweise James Schwarzenbach von der «Republikanischen Bewegung» und Valentin Oehen, Zentralpräsident der «Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat». Unter Oehens



Zwei Plakate, die aufzeigen, wie in den 1970er Jahren heftig und häufig über Fremde und «Überfremdung» diskutiert wurde.

Respekt und Wertschätzung



Warum um Himmels willen tust du dir das an? Wie oft habe ich diese Bemerkung gehört. Ja, warum habe ich das Präsidium einer Kommission übernommen, die gerade

aus einer Krise kam, die zwar von Rosemarie Simmen, meiner Vorgängerin, Anna Rúdeberg und Walter Schmid, unseren beiden Vizepräsidenten, und Mario Gattiker, dem damaligen Chef des Sekretariats der EKA, überwunden worden war, aber trotzdem. Eine Kommission, die zudem von der

Ausländern oft mit Vorbehalten, ja Misstrauen begegnet, wenig geschätzt wird, da sie sich mit einem Thema befasst, bei dem Emotionen und Vorurteile häufig mehr zählen als Vernunft und Nuancen.

Und trotzdem! War es nicht wichtig, diese Herausforderung anzunehmen, geht es bei der Haltung gegenüber Ausländern und Migranten, ihrer Aufnahme, ihrer Integration, ihrem Status nicht auch um die wirtschaftliche, demographische, soziale und kulturelle Zukunft unseres Landes? Ist es nicht so, dass die Schweiz diese Männer, diese Frauen und ihre Familien braucht, um sich zu entwickeln und ein modernes pluralistisches Land zu werden?

Mein Entscheid war gefällt, ich nahm den Vorschlag von Ruth Metzler an, das Präsidium der EKA zu übernehmen. Meine Einschätzung der Bedeutung der EKA hat sich seither nicht nur bestätigt, sondern ich hatte in all den Jahren Gelegenheit zu ermessen, welche Kräfte, welches aufrichtige, mutige Engagement in diesem heiklen und für das Leben unseres Landes wesentlichen Gebiet – der Präsenz und Integration von Ausländern

– freigesetzt werden können, auch in einem teilweise feindseligen Umfeld.

Denn Integration ist zwar endlich als staatliche Aufgabe anerkannt, sie ist aber auch häufig ein bequemes Schlagwort, eine Zauberformel, auf die oft vorschnell zurückgegriffen wird. Integration kann nicht mit rein materiellen Mitteln oder auf Anordnung erreicht werden. Sie erfordert einen bestimmten Ansatz, einen Tonfall, eine Einstellung, die von Respekt und Wertschätzung dem andern gegenüber geprägt sind, eine nichtdiskriminierende Haltung im Alltag, sei dies nun in der Schule, in der Lehre und im Beruf, im Wohnbereich oder im Gesundheitswesen.

Hier waren wir uns in der Kommission immer einig. Wir wollten, dass die Kommission mit ihrer Tätigkeit – ihren Projekten, ihrer Kommunikation und ihren Publikationen – Glaubwürdigkeit und Vertrauen erweckt. Eine grosse Rolle spielte dabei das von Simone Prodoliet geführte Sekretariat, mit seiner Kompetenz, seiner Einsatzbereitschaft und seinem grossen Engagement.

Sie alle verdienen unseren Dank, genau so wie unsere Partner beim Bund, bei den Kantonen, Gemeinden und Städten, den schweizerischen und ausländischen Organisationen und Bürgerbewegungen, die unsere Arbeit erst möglich machen. So namentlich die Realisierung von etwa 600 Integrationsprojekten allein im Jahr 2007 oder die Schaffung einer soliden Basis und eines Beziehungsnetzes zur Unterstützung von Initiativen und Projekten, die die Integration, die Rechts- und Chancengleichheit und den sozialen Zusammenhalt fördern.

Die EKA ist Geschichte. Nun ist es an der EKM, den Stab zu übernehmen. Ich wünsche mir, dass sie dies mit dem gleichen Ehrgeiz, der gleichen Einsatzbereitschaft und Freude an der Erfüllung ihres Auftrags im Dienste unseres Landes tut.

*Francis Matthey,
Präsident EKA 2002 bis 2007*

rückblick

Einfluss behandelte die Kommission «die Frage der Beziehung zwischen verfügbarem Lebensraum und dem gegenwärtigen Ausländerbestand». Eine der drei ständigen Arbeitsgruppen erhielt den Auftrag, «in Verbindung mit Fachleuten den Problemen nachzugehen und insbesondere die Zusammenhänge mit der Fremdarbeiterfrage zu erhellen, also vor allem die Bedeutung des Ausländerbestandes in ökologischer Sicht abzuklären». Die bürgerlich-ökologische Ausrichtung, welche das Thema Umweltschutz an die angebliche Übervölkerung durch Fremde koppelte, strebte Oehen auch partei-intern an. Auf der anderen Seite trat in der Kommission «immer mehr jene Tätigkeit in den Vordergrund, die darauf hinzielte, das Miteinander- und Zusammenleben von Schweizern und Ausländern auf Grund konkreter Massnahmen zu fördern. Darauf aufbauend bemühte sich die Kommission intensiv um die *Schaffung weiterer lokaler, regionaler und kantonaler Arbeitsgemeinschaften* sowie um die Unterstützung der bereits bestehenden». Die Bemühungen dieser Arbeitsgemeinschaften bestanden darin, die organisierten Kräfte, «die in verschiedenster Weise einen praktischen Beitrag zur Lösung der Ausländerfragen» leisteten, zu wecken und zu koordinieren.

Wegen ihrer regelmässigen Kontakte zu Vertretern der kantonalen und kommunalen Arbeitsgemeinschaften wurde die Kommission auch «das kleine Parlament» genannt. Im März 1973 zeigte sie in ihrem «Programm zur Lösung des Ausländerproblems» Mittel und Wege auf, «wie das Unbehagen bei einem Grossteil der Schweizer gemildert und die Spannung zwischen Schweizern und Ausländern abgebaut» werden konnten. Sie unterstützte die vom Bundesrat eingeschlagene Stabilisierungspolitik. Langfristig müsse der Bund mit Mitteln, welche weder gegen die Menschenrechte noch gegen das Völkerrecht verstossen, dahin wirken, dass die ausländische Bevölkerung nicht weiter zunehme. Neben quantitativen Aspekten wollte die Kommission jedoch insbesondere auf qualitative Faktoren hinweisen: Ausländer- und Wirtschaftspolitik müssten aufeinander abgestimmt werden. Da die Schweiz weiterhin ausländische Arbeitskräfte werde beschäftigen müsse und ein fruchtbares Zusammenleben mit ihnen und ihren Familien für beide Teile nützlich und nötig sei, seien zielgerichtete Massnahmen zur Beseitigung der Spannungen zwischen Schweizern und Ausländern zu treffen. Im Programm skizzierte die Kommission ein lineares Assimilationsmodell: Die Immigranten sollten schon im Herkunftsland auf die Auswanderung vorbereitet werden. Die Anpassung – d.h. das Zurechtfinden in der Rechts- und Sozialordnung der Schweiz – und die Eingliederung – «d.h. die Aufnahme von Beziehungen zur schweizerischen Bevölkerung und die Beteiligung am Gesellschaftsleben» – seien durch behördliche und zivilgesellschaftliche Institutionen zu fördern. Die Assimilation – «d.h. die allmähliche Annäherung und Angleichung des Ausländers an die Kultur der Schweiz durch die Übernahme unserer Lebensgewohnheiten und Wertvorstellungen» – wurde als ein von selbst stattfindender natürlicher, wenn auch nicht zwangsläufiger Prozess betrachtet. Der krönende Abschluss war in den Augen der Kommission die Einbürgerung, d.h. die Verleihung des Bürgerstatus durch die alt Eingessenen. Das Programm enthielt eine ausführliche Liste mit empfohlenen Massnahmen.

In der Zwischenzeit waren in der Öffentlichkeit erneut heftige Diskussionen entflammt. Am 3. November 1972 hatte die Nationale Aktion die «*Volksinitiative gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz*» eingereicht. Diese wollte die Zahl der niedergelassenen Ausländer auf 500'000 Personen und die jährliche Zahl der Einbürgerungen auf 4'000 Personen beschränken. In seinem Bericht legte der Bundesrat seine Vorbehalte dar. Er befürchtete, dass «...Hunderttausende von Ausländer, die sich zu einem grossen Teil an die Verhältnisse angepasst hätten, von der Polizei gezwungen werden [müssten], das Land zu verlassen.» Es gelte zu bedenken, dass es bei der Gestaltung der Ausländerpolitik immer auch um das Los von Menschen gehe. Des-

halb dürften «humanitäre Überlegungen bei der Anordnung von Abwehrmassnahmen nicht ausser Acht gelassen werden». Die Assimilierung dürfe jedoch «nicht erzwungen werden [...]». Das Hineinwachsen in die Gesellschaft und den Staat müsse organisch geschehen. «Es soll sich dabei um die natürliche wenn auch nicht zwangsläufige Folge einer zielgerichteten und grosszügigen Integrationspolitik handeln.» Voraussetzung sei der Wille der Einwanderer, «sich an unsere Lebens- und Gemeinschaftsformen» anzupassen. Um das zu erreichen, sei es nötig, «die gegenseitige Information auszubauen und den Ausländern die gleichen Chancen hinsichtlich Schulung, Weiterbildung und Unterkunft einzuräumen». Im gleichen Atemzug warnte der Bundesrat vor einer einschneidenden Rezession als Folge der «Entfernung» der ausländischen Arbeitskräfte. Deren Anwesenheit nütze also nicht nur der «Wirtschaft», sondern auch den schweizerischen Arbeitnehmern. Bei allen Zielkonflikten, die der Bundesrat in jenen Jahren zu vereinbaren hatte, war mit der Integration eine Argumentation gefunden, die sowohl humanitäre als auch wirtschaftliche Interessen unter einen Hut zu bringen vermochte. Um seine Position zu untermauern, verwies der Bundesrat auf die Kommission, die «in diesem Bereich bereits beträchtliche Abklärungs- und Organisationsarbeit geleistet» habe. Diese Bemühungen seien «umso höher zu veranschlagen, als in der Kommission alle an der Fremdarbeiterfrage interessierten Kreise vertreten» seien. Diese Argumentation vermochte die Mehrheit der Stimmenden zu überzeugen. Sie lehnten die Volksinitiative gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz am 20. Oktober 1974 ab.

1974-1980: Alternativen zu den Überfremdungsinitiativen

Mit dem freisinnigen Bundesrichter Rolf Raschein erhielt die Kommission 1974 einen neuen Präsidenten. Im gleichen Jahr reichte ein überparlamentarisches Komitee mit Vertretern aus kirchlichen Organisationen, Parteien und Gewerkschaften das erste und einzige Mal in der Geschichte der modernen Schweiz eine Initiative ein, die den Ausländerbestand zwar stabilisieren, den in der Schweiz lebenden ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aber gleichzeitig mehr Rechte einräumen wollte. Das Saisonierstatut sollte aufgehoben, die «Eingliederung der Ausländer in die Schweizer Gesellschaft sollte in deren Einvernehmen» gefördert werden. 1976 lagen neben der «Mitenand»-Initiative gleich zwei weitere Überfremdungsinitiativen bei den Räten: Die Initiative «Zum Schutze der Schweiz» und die «Volksinitiative für eine Beschränkung der Einbürgerungen». Die beiden Überfremdungsinitiativen wurden im März 1977 an der Urne abgelehnt. Während die «Mitenand»-Initiative zum Zeitpunkt der Lancierung viel Unterstützung fand, gestaltete sich die Unterschriftensammlung in der Folge schwierig. Der Vorstoss war als Alternative zu den konservativen Überfremdungsinitiativen gedacht. Dennoch konnte sich die Kommission mit den «Thesen der Arbeitsgemeinschaft für eine neue Ausländerpolitik (Träger der Mitenand-Initiative) oder mit jenen der italienischen und spanischen Dachorganisationen» nicht anfreunden. Ihr gingen die Vorschläge der Initiantinnen und Initianten der Initiative zu weit. Auch vom Stimmvolk wurde der Vorstoss im April 1981 wuchtig verworfen.

Inzwischen wurde unter der Federführung von Bundesrat Kurt Furgler an einem *neuen Ausländergesetz* gearbeitet. Furgler sah «im Ergebnis der Abstimmung [der Mitenand-Initiative] den Auftrag bestätigt, die von ihm verfolgte Ausländerpolitik weiterzuführen». Mit der Neufassung des Ausländergesetzes sollte die Kommission gesetzlich verankert werden. Die Regierung stellte sich auf den Standpunkt, dass «das Ausländerproblem» nicht einfach durch Zulassungsbeschränkungen zu lösen sei. Die Erleichterung der gesellschaftlichen Eingliederung sei ein Hauptpfeiler der Ausländerpo-

rückblick

litik. Aufgabe des Bundes sei es, den niedergelassen Ausländern und ihren Familien eine verbesserte Rechtsstellung einzuräumen. Die soziale Integration müsse hingegen dort geschehen, wo Schweizer und Ausländer miteinander in Kontakt treten, bei der Arbeit, im Quartier, in Vereinen oder in der Kirchgemeinde. Die Kommission stellte sich hinter den Gesetzesentwurf, welcher ihr und ihrer Arbeit eine gesetzliche Grundlage geben wollte. Die regelmässig stattfindenden Treffen mit den Arbeitsgemeinschaften für Ausländerfragen bzw. mit den Ausländervereinigungen nutzte sie, um «die positiven Aspekte des Gesetzesentwurfes zu betonen und zu verteidigen, sowie Unterstellungen zurückzuweisen». Die Kommission teilte den Standpunkt des Bundesrats, wonach die Eingliederung der Ausländer vor Ort stattfinden müsse. «Da, wo die Menschen wohnen und leben, auf Gemeindeebene, sind die besten Voraussetzungen vorhanden, um das gegenseitige Verständnis zwischen Schweizern und Ausländern zu fördern». Um den lokalen Institutionen Möglichkeiten aufzuzeigen und sie zu ermutigen, gab die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Verband der Bürgergemeinden, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband das *Handbuch «Ausländer in der Gemeinde»* heraus. Dieses zielte darauf hin, Ausländerinnen und Ausländer stärker am öffentlichen Leben teilhaben zu lassen.

Als das bereinigte Ausländergesetz der Öffentlichkeit präsentiert wurde, hätte die Zustimmung grösser nicht sein können. Den Branchen und Regionen mit partikularen Interessen ging lediglich die Liberalisierung des Saisonierstatuts zu weit. Angespornt von den Resultaten der letzten Überfremdungsinitiativen prognostizierte die Nationale Aktion für Volk und Heimat einen Einwanderungsschub infolge der grosszügigen Umwandlungsbestimmungen. Sie brachte ohne grosse Anstrengung das Referendum zustande. Zwar fiel das Abstimmungsresultat zum Ausländergesetz nicht gleich wuchtig aus wie jenes zur «Mitenand»-Initiative. Mit 49 Prozent Ja-Stimmen wurde das Gesetz dennoch abgelehnt.



1990 wurde das 20-jährige Bestehen der Ausländerkommission gefeiert. EKA-Präsidentin Lise Girardin spricht im Nationalratssaal.

Mit Freude und Leidenschaft – meine Zeit als Vizepräsidentin

Meine Wahl durch die italienische Gemeinschaft in der Schweiz als deren Vertreterin (eine von damals zwei Vertretungen) in die EKA im Oktober 2000 kam für mich



unerwartet. Mit besonderer Freude konnte ich im Mai 2001 zur Kenntnis nehmen, dass ich vom Bundesrat zur Vizepräsidentin ausländischer Herkunft gewählt worden war, wie mir der damalige stellvertretende EKA-Sekretär Paul Sütterlin mitteilte. Diese Wahl hat mich deswegen sehr gefreut, weil ich dadurch meine Kenntnisse und praktischen Erfahrungen als Ärztin

im Bereich der Integration und Migration einsetzen konnte. Neben dem Aufbau von Kontakten zu anderen Mitgliedern der EKA habe ich mich mit grossem Enthusiasmus in die Aktivitäten des Präsidiums und des Integrationsprogrammes eingearbeitet: Mit Rosemarie Simmen und Walter Schmid sowie Mario Gattiker und Christof Meier verbinden mich interessante und fruchtbare Zeiten des Austauschs. Während meiner Amtszeit war es mir ausserdem möglich, mit verschiedenen ausländischen und schweizerischen Organisationen zusammenzuarbeiten und die Sichtweise der EKA einzubringen.

Das Schwergewicht meines Engagements lag jedoch in der Beurteilung und Unterstützung der Integrationsprojekte. Diese Aufgabe war für mich eine der schönsten, wenn nicht die schönste, Erfahrung ausserhalb meiner medizinischen Tätigkeit. Die Förderung der Integration durch Projekte habe ich

als eine einmalige Chance erlebt. Wir konnten dazu beitragen, dass über die Integrationsförderung insbesondere die (freiwillige) Arbeit der vielen Gruppierungen und Organisationen von Migrantinnen und Migranten Anerkennung findet. Es war für mich ein Privileg, an dieser Entwicklung teilzunehmen.

Die Bekanntschaften und die Freundschaften, die während diesen sieben Jahren aufgebaut worden sind, haben sich nicht nur innerhalb der EKA etabliert, sondern auch im Netz der Integrationsdelegierten auf Kantons- und Gemeinde-Ebene. «Ubi bene ibi patria» haben doch schon meine römischen Vorfahren behauptet!

Mein Dank geht besonders an Walter Schmid, der mich in die Kunst der proaktiven Integration eingeweiht hat. Ferner bedanke ich mich bei den Kolleginnen und Kollegen der Projektkommission und bei den Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeitern, mit denen ich viele unvergessliche Stunden verbracht habe. Mein Dank geht natürlich auch an Simone Prodoliet und «à mon cher Président» Francis Matthey.

Anna Rüdeberg-Pompei,
Vizepräsidentin EKA 2001-2007

1980-1990: Flüchtlings-, Zuwanderungs-, Eingliederungs- und Einbürgerungspolitik

Die schweizerische Migrationspolitik war bis in die 1980er Jahre vor allem Zuwanderungspolitik. Sie basierte auf drei Pfeilern: einem ausgewogenen Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung, der Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und der Integration, als deren Krönung die Einbürgerung galt. Während den ersten beiden Pfeilern grosse Bedeutung beigemessen wurde, blieb die Integration lange Zeit ein politisches Lippenbekenntnis. Daran änderte sich auch nichts, als das Anliegen im Jahr 1986 Eingang in einen Zweckartikel der bundesrätlichen Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) fand.

Ab den 1980er Jahren rückte neben die Fragen in Zusammenhang mit der Zuwanderung von Arbeitskräften jene der Aufnahme von Flüchtlingen. Bislang waren Flüchtlinge vorwiegend im Rahmen von Kontingenten aus Lagern in die Schweiz geholt worden. Nun aber stieg die Zahl der Einzelgesuche, die direkt in der Schweiz gestellt wurden. Ein rechtlicher Rahmen war nötig geworden, um zu regeln, welchen Antragstellern der Flüchtlingsstatus zugestanden bzw. verwehrt werden sollte. 1981 trat das Asylgesetz in Kraft.

Mit Beschluss vom 22. Dezember 1980 löste die 27-köpfige *Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme (EKA)* die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem ab. Seither war es möglich, Ausländerinnen und Ausländer in die Kommission zu berufen. Ein vierköpfiges Sekretariat organisierte die Sitzungen der Arbeitsgruppen, besorgte die administrative Arbeit, bereinigte und überarbeitete Berichte, informierte, unterhielt Kontakte zu einer Vielzahl von Institutionen und nahm an Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen teil. Gestützt auf die Zustimmung des Bundesrats leistete die Kommission vermehrt auch konkrete Arbeit vor Ort. Dies gab ihr die Möglichkeit, ihr Aktionsfeld sukzessive zu erweitern. Innerhalb der Kommission entstanden drei ständige Arbeitsgruppen. Eine Gruppe beschäftigte sich mit «spezifischen Eingliederungsproblemen der ausländischen Minderheitengruppen» (Griechen, Jugoslawen, Portugiesen, Türken, ausländische Ehemänner von Schweizerinnen, Flüchtlinge usw.). Eine weitere nahm sich dem Thema der Erwachsenenbildung und Sprachförderung an. Die dritte Gruppe beschäftigte sich mit Fragen im Bereich der Einbürgerung.

Die freisinnige Lise Girardin, die in den 60er und 1970er Jahren als Symbol für den Kampf um die politischen Rechte der Frauen galt, trat 1983 nach Rolf Raschein an die Spitze der Kommission. Die Kommission und das Sekretariat der EKA waren bislang direkt dem EJPD unterstellt. In diesem Jahr wurde das Sekretariat indessen administrativ dem Bundesamt für Ausländerfragen zugeordnet. Inzwischen hatte das kleine Sekretariat mit einer immer grösser werdenden Arbeitslast zu kämpfen. Mehrere Informationsbroschüren waren über die Jahre weitgehend überholt und bedurften der Anpassung an die veränderten Verhältnisse und Gesetzgebungen. Für die Überarbeitung der Publikationen verblieb jedoch kaum Zeit. Die Klagen führten dazu, dass die Tätigkeit und die Arbeitsbelastung des Kommissionssekretariats durch das Bundesamt für Organisation mehrmals geprüft wurden. Ende März 1986 ersuchte die EKA den Bundesrat erfolglos, den Personalbestand zu verstärken, «um ihrer eingliederungspolitischen Aufgabe entsprechend der Bedürfnislage weiterhin gerecht werden zu können».

Seit Jahren setzte sich die Kommission für die erleichterte Einbürgerung von in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern ein. 1983 wurde über eine entsprechende Vorlage, die von allen grossen Parteien und auch von der EKA unterstützt worden war, abgestimmt. Beim Volk fand das Anliegen keinen Rückhalt, es wurde abgelehnt. Da insbesondere die lokale Einbürgerungspraxis immer wieder zu Kritik Anlass gab, sandte die EKA zusammen mit dem Städteverband, dem Verband der Bürgergemeinden und Korporationen und dem Schweizerische Gemeindeverband eine Liste mit Empfehlungen zu den Einbürgerungskriterien an die Gemeinde- und Kantonsbehörden.

Die Flüchtlingsfrage gewann in der schweizerischen Politik und in der Wahrnehmung der Bevölkerung an Bedeutung. 1987 erhielt Peter Arbenz den Auftrag, als «Delegierter für das Flüchtlingswesen» innerhalb des EJPD einen neuen Führungsbereich zu bilden. Gleichzeitig war bereits die zweite Asylgesetzrevision in Gang. In der Presse erschienen zahlreiche Berichte über Kirchenbesetzungen und die steigende Zahl von Asylbewerbern.

1988 setzte der Flüchtlingsdelegierte eine Arbeitsgruppe ein, die bereits im darauf folgenden Jahr einen «Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 1990er Jahre» präsentierte. Darin wurde auf die Notwendigkeit einer international koordinierten Migrationspolitik hingewiesen. Aufgrund des Berichts entwickelten das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) und das Bundesamt für Industrie und Gewerbe und Arbeit (BIGA) ein Konzept, welches neue Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik für die 1990er Jahre setzte. Während vom BIGA insbesondere arbeitsmarktspezifische Faktoren eingebracht wurden, standen von Seiten des BFA Zulassungs- und Begrenzungsfragen im Vordergrund. Die Frage der Integration, der dritte Pfeiler der in den 1970er Jahren deklarierten Migrationspolitik des Bundes, wurde lediglich am Rand thematisiert. Paul Rechsteiner lud den Bundesrat ein, «den eidgenössischen Räten einen Bericht über die Integration der ausländischen Bevölkerung» vorzulegen. Gemeinsam mit ihren Partnern stellte die Kommission in der Folge Überlegungen zu den Zielsetzungen und Perspektiven der Integrationsarbeit an. Diese flossen in die vollständig überarbeitete Fassung des Handbuchs «Ausländer in der Gemeinde» ein.

1991-1997: Auf dem Weg zur Neuformulierung der Migrationspolitik

Die Situation im Asylbereich hatte sich zugespitzt und verlangte nach einer Anpassung der Verwaltungsstrukturen. Während das Bundesamt für Ausländerfragen in erster Linie eine eidgenössische Fremdenpolizeibehörde war, die den Arbeitsmarkt regulierte, ging es beim Asylrecht um die Pflicht, Flüchtlingen Schutz zu gewähren. Mit der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention hatte sich die Schweiz hierzu international verpflichtet. Davon ausgehend wurde der Delegierte für das Flüchtlingswesen 1991 beauftragt, eine eigenständige und vom Bundesamt für Ausländerfragen unabhängige Institution einzurichten. Im selben Jahr, als Nationalrat Fulvio Caccia an die Spitze der EKA gewählt wurde, gingen beim neu geschaffenen Bundesamt für Flüchtlinge mehr als 41'000 Asylgesuche ein.

Die Schweiz hatte, bedingt durch den Konjunkturunbruch und die dadurch entstandene Arbeitslosigkeit, hohe Sozialausgaben zu verzeichnen. Besonders betroffen waren Ausländerinnen und Ausländer. Während diese noch in den 1970er Jahren als «Konjunkturpuffer» dienten, besass in den 1990er Jahren der grösste Teil

rückblick

von ihnen eine Niederlassungsbewilligung und damit ein Bleiberecht. Darüber hinaus hatte sich die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung stark verändert. Vorbei waren die Zeiten, als die Schweiz ihre Arbeitskräfte in Italien und Spanien aktiv rekrutierte. Die bundesrätliche Begrenzungsverordnung (BVO) war als Instrument gedacht, um die Zahl der Zuwandernden zu regulieren. Ihre Herkunft konnte mit diesem Instrument jedoch nicht gesteuert werden. Die ausländische Bevölkerung in der Schweiz war heterogener als je zuvor. Im Rahmen der Neuorientierung der Ausländer- und Flüchtlingspolitik entwickelte der Bundesrat im «*Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik*» das so genannte Drei-Kreise-Modell, das die Zulassung aufgrund der Herkunftsländer regelte.

Zum ersten Kreis gehörten alle Länder, die der EU und der EFTA angehörten. Zum zweiten Kreis gehörten traditionelle Partnerländer wie die USA und Kanada. Alle anderen Länder gehörten zum dritten Kreis. Diesem Modell stand die Kommission kritisch gegenüber. In seinem Bericht sprach sich der Bundesrat dafür aus, die Integration stärker als bisher zu fördern. Er vertrat den Standpunkt, dass Integrationsförderung über die soziale und fürsorgerische Tätigkeit hinaus reichen müsse. Jeder Staat mit einem grösseren Ausländeranteil müsse daran interessiert sein, «dass Menschen aus anderen Sprach- und Kulturkreisen in die Gesellschaft hineinwachsen, mit den örtlichen Verhältnissen vertraut werden und dass dadurch ein einvernehmliches Zusammenleben mit der einheimischen Bevölkerung möglich wird». Jede Emigration sei mit gewissen Anpassungen und Umstellungen verbunden, auch wenn die mitgebrachten Kenntnisse und Erfahrungen – «mit anderen Worten die eigene Kultur» – nicht einfach abgestreift werden könnten. Es sei deshalb Aufgabe des Staates, Integrationsprozesse von Migrantinnen und Migranten zu unterstützen. Mit einer entschiedenen und überzeugenden Integrationspolitik lasse sich das Vertrauen der Fremden in Institutionen, in die Rechtsordnung und in die schweizerische Bevölkerung fördern. Entsprechend geringer sei die Gefahr einer wachsenden Einflussnahme radikaler und fundamentalistischer Bewegungen. Gleichzeitig wurde Jugoslawien 1991 per Bundesratsbeschluss in den Kreis nichttraditioneller Rekrutierungsländer zurückversetzt. Die Arbeitssuche in der Schweiz war keine Option mehr, um dem drohenden Bürgerkrieg zu entkommen. Mit Blick auf den Bundesratsbeschluss vertrat die Kommission den Standpunkt, dass sich



Fulvio Caccia (Mitte) präsidierte die Kommission von 1991 bis 2000 und beendete seine Amtszeit – in Sorge um die Unabhängigkeit der Kommission – mit einem Eclat. Links der langjährige Sekretär René Riedo, rechts Sigisbert Lutz, Vizepräsident.

Und sie bewegt sich doch!

Das Telefonat von Bundesrätin Ruth Metzler erreichte mich überraschend an jenem 20. Januar 2000. Eben waren der Präsident und die Hälfte der damaligen EKA unter Protest zurückgetreten. Rosemarie Simmen als Präsidentin und ich sollten nun die EKA neu aufbauen und das Vertrauen der Ausländerorganisationen zurückgewinnen. Das war der Anfang einer spannenden Tätigkeit, die zunächst darin bestand, Gesprächsfäden zu den Ausländerinnen und Ausländern zu knüpfen und in zähen Verhandlungen Misstrauen abzubauen und zu einer ordentlichen Tätigkeit der Kommission zurück zu finden. Ein einfaches Unterfangen war das nicht. Gleichzeitig musste das Sekretariat neu aufgebaut werden.



gleich – hic Rhodos, hic salta – an die Hand nehmen durften.

Aus diesem Anfang wurden sieben äusserst spannende Jahre. Selten hat mir ein Amt so viel Gestaltungsfreiraum und Befriedigung gegeben und so die vielen Monate der ehrenamtlichen Arbeit, die damit verbunden waren, entschädigt. Und es hat mir die Gewissheit gegeben: Wir haben etwas bewegt, und die Schweiz bewegt sich doch – auch in der Frage der Integration. Der eigentliche Wert aber lag in der Arbeit mit Weggefährten und Freunden: Ich erwähne nur wenige: Rosemarie Simmen und Francis Matthey, Anna Rúdeberg-Pompei und Mariano Pacheco, Christof Meier, Mario Gattiker und Simone Prodoliet. Es sind sie und viele mehr, Mitglieder der Kommission, Mitarbeitende des Sekretariats, Fachleute beim Bund, in Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken, denen ich mich in Dankbarkeit verbunden weiss.

gleich – hic Rhodos, hic salta – an die Hand nehmen durften.

Aus diesem Anfang wurden sieben äusserst spannende Jahre. Selten hat mir ein Amt so viel Gestaltungsfreiraum und Befriedigung gegeben und so die vielen Monate der ehrenamtlichen Arbeit, die damit verbunden waren, entschädigt. Und es hat mir die Gewissheit gegeben: Wir haben etwas bewegt, und die Schweiz bewegt sich doch – auch in der Frage der Integration. Der eigentliche Wert aber lag in der Arbeit mit Weggefährten und Freunden: Ich erwähne nur wenige: Rosemarie Simmen und Francis Matthey, Anna Rúdeberg-Pompei und Mariano Pacheco, Christof Meier, Mario Gattiker und Simone Prodoliet. Es sind sie und viele mehr, Mitglieder der Kommission, Mitarbeitende des Sekretariats, Fachleute beim Bund, in Kantonen, Gemeinden und Hilfswerken, denen ich mich in Dankbarkeit verbunden weiss.

Walter Schmid,
Vizepräsident EKA 2001-2007

Zudem hatte das Parlament im Jahr davor den längst fälligen Integrationsartikel ins Gesetz aufgenommen, was dem Bund die Möglichkeit gab, Integrationsprojekte zu fördern. Praktisch über Nacht war die Kommission gefordert, ein Programm zur Integrationsförderung auf die Beine zu stellen. Der Erwartungsdruck war gross. Dank der Unterstützung durch Fachleute der Städte und Kantone konnten wir das fast Unmögliche leisten. Wir alle freuten uns darauf, die jahrelang geforderte Integrationsarbeit nun auch gemeinsam umsetzen zu können. Das Departement liess uns dabei freie Hand, und so eröffnete sich für uns eine sehr kreative Phase der Integrationsarbeit, die wir, Tänzern

rückblick

der Beschluss, «grundsätzlich auch aus der Sicht der Integration rechtfertigen» lasse. Sie erklärte sich denn auch bereit, «diesen Entscheid des Bundesrates mitzutragen und gegenüber ihren Gesprächspartnern zu vertreten».

In der Bundesverwaltung war eine *Regierungs- und Verwaltungsreform* im Gang. Dazu gehörten Abklärungen über eine umfassende Restrukturierung jener Stellen, die sich mit ausländerspezifischen Fragen befassten. Im Rahmen dieser Reform wurde die Zusammenlegung des Bundesamts für Ausländerfragen mit dem Bundesamt für Flüchtlinge diskutiert. Entschieden wurde, dass die beiden Ämter einstweilen als separate Verwaltungseinheiten weitergeführt werden sollten. In einem Bericht an Bundesrat Arnold Koller stellte sich die EKA auf den Standpunkt, der Auftrag der Kommission müsse neu gefasst werden. Seit Jahren leide sie unter einem Mangel an Personal und Finanzen. Der neue internationale Kontext und der von verschiedenen Seiten vorgebrachte Wunsch nach vermehrter Zusammenarbeit hätten die Situation verschärft. Fragen in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge und abgewiesene Asylbewerber mit fremdenpolizeilicher Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen sollten künftig im Mandat enthalten sein. Die Kommission sah sich als Ansprechpartner für alle integrationsrelevanten Fragestellungen unabhängig vom rechtlichen Status der betroffenen Personengruppen. Doppelspurigkeiten mit dem Bundesamt für Flüchtlinge, welches über Mittel zur Förderung der Integration von Flüchtlingen verfügte und die Schweizerische Flüchtlingshilfe mit der Verwaltung dieses Kredits beauftragt hatte, seien dabei zu vermeiden. Von der Aufwertung der Integrationsarbeit erhoffte sich die Kommission eine Verbesserung ihres Stellenwerts innerhalb der Bundesverwaltung. Mit speziellen finanziellen Mitteln wollte sie innovative Projekte, die auf lokaler Ebene integrationsrelevante Impulse auszulösen vermochten, finanziell unterstützen. Dafür bedürfe es einer Änderung des Ausländergesetzes. Zudem regte die Kommission an, anlässlich der Erneuerungswahl im Jahr 1992 die Vertretung der Ausländerdienststellen und Ausländervereinigungen in der Kommission zu verstärken. Angesichts der verwaltungsinternen Arbeiten im Hinblick auf die Restrukturierung der mit Migrationsfragen betrauten Ämter wollte der Bundesrat Fragen zum Mandat aber einstweilen zurückstellen.

1993 diskutierte eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Eduard Gnesa aus dem Generalsekretariat des EJPD erstmals die Frage einer Zusammenlegung der EKA und der Eidgenössischen Flüchtlingskommission. In ihrem Zwischenbericht schlug die Arbeitsgruppe vor, die beiden Kommissionen vorerst nicht zusammen zu legen, sondern vielmehr eine verbesserte Koordination unter ihnen zu schaffen. Im Schlussbericht der Arbeitsgruppe wurde auch ein künftiges Mandat der Kommission in Aussicht gestellt. Die EKA sollte sich sowohl um Fragen der Integration von Flüchtlingen als auch von Arbeitsmigranten und ihren Familien kümmern. Die Arbeitsgruppe war der Auffassung, dass es angezeigt war, das EKA-Sekretariat administrativ wieder dem Generalsekretariat des EJPD zu unterstellen, sollte die Zusammenlegung des BFA und des BFF erst langfristig angestrebt werden. Im selben Jahr beauftragte CVP-Ständerätin Rosemarie Simmen den Bundesrat mit einer Motion, eine kohärentere Ausländer- und Flüchtlingspolitik zu entwickeln und darauf aufbauend ein Migrationsgesetz auszuarbeiten. Im Auftrag von Bundesrat Koller verfasste Peter Arbenz einen *Bericht über die schweizerische Migrationspolitik*.

1993 wurde auch der Name der Kommission geändert. Sie nannte sich fortan Eidgenössische Ausländerkommission (EKA). Die Mitglieder wurden unter dem Vorbehalt gewählt, dass sie bei einer Fusion der Kommissionen möglicherweise aus der Kommission ausscheiden würden. Die Hälfte der Mitglieder hatte nun Migrati-

onserfahrung. Erneut setzte sich die Kommission für die erleichterte Einbürgerung von Jugendlichen ein. 1994 wurde die entsprechende Verfassungsänderung vom Volk gutgeheissen, scheiterte jedoch am Ständemehr.

1996 setzte der Bundesrat die Expertenkommission «Migration» ein, die unter Berücksichtigung des Arbenz-Berichts konkrete Vorschläge für eine künftige Migrationspolitik ausarbeiten sollte. Diesen so genannten «Hug-Bericht» legte die Expertenkommission im August 1997 vor. Er schlug u.a. die Abkehr vom Drei-Kreise-Modell vor. Die EKA begrüßte den Bericht. Auch der Bundesrat war mit den Schlussfolgerungen weitgehend einverstanden. Am 21. Oktober 1998 gab er das Drei-Kreise-Modell offiziell auf, zugunsten eines Zulassungsmodells, welches zwischen EU-/EFTA-Angehörigen und Angehörigen aus sogenannten Drittstaaten unterschied. Simmens Idee eines einheitlichen Migrationsgesetzes verwarf er hingegen. Die gesetzgeberische Tätigkeit wollte er auf eine Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) konzentrieren.

1995-1999: Integration als Legislatorschwerpunkt

1995-1999 bildete die Förderung der Integration einen Legislatorschwerpunkt. Im Dezember 1995 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes die Vorlage für die Einführung eines Integrationsartikels (Art. 25) im Ausländergesetz. Dieser Artikel eröffnete die Möglichkeit, die Integration durch den Bund finanziell zu fördern und verankerte die EKA auf Gesetzesstufe. Im gleichen Jahr reichte die Grüne Nationalrätin Cécile Bühlmann eine Motion ein, in der sie den Bund aufforderte, die Integrationsbemühungen im Sinne einer ganzheitlichen Migrationspolitik zu verstärken. Neben der Bildung seien es vor allem die gesellschaftliche Anerkennung, die Partizipation und Mitverantwortung, welche die Integration der Zugewanderten förderten. Bühlmann forderte vom Bundesrat einen speziellen Integrationsbericht. Dies war der Ausgangspunkt für den EKA-Bericht «*Umriss zu einem Integrationskonzept*», welcher unter der Federführung des langjährigen EKA-Sekretärs René Riedo erstellt und der politischen Öffentlichkeit in einem breiten Vernehmlassungsverfahren zur Stellungnahme unterbreitet wurde.

Im selben Jahr setzte der Bundesrat die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus ein. Parallel dazu wurden die Mandate der Eidgenössischen Ausländerkommission und der Eidgenössischen Flüchtlingskommission angepasst und das Verhältnis der drei Gremien untereinander geregelt. Die EKA sollte die praktische Arbeit zur Förderung der Integration fortsetzen. Neu wurde der Kommission ausdrücklich gestattet, Mittler- und Koordinationsfunktionen wahrzunehmen. Die Assimilation als Zielvorstellung wurde aus dem Mandat gestrichen. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse der «Umriss» verfasste die EKA den Bericht «*Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz*», in welchem sie neben Akteuren und Handlungsbereichen der Integration u.a. die Einsetzung eines Delegierten für Integration auf Departementsstufe anregte. Die Kommission hätte einer solchen umsetzungsorientierten Stabsstelle angegliedert werden können. Dem Wunsch der Kommission wurde nicht entsprochen. Im Rahmen der Regierungs- und Verwaltungsreform wurde sie ins Bundesamt für Ausländerfragen BFA integriert. Die Anbindung an das BFA war stark umstritten. An ihr entzündeten sich Fragen nach der Unabhängigkeit der Kommission, ihrem staatspolitischen Stellenwert, der Gewichtung von Integrations- und fremdenpolizeilichen Aspekten und der Wertschätzung gegenüber der ausländischen Bevölkerung überhaupt.

rückblick

Am 19. Oktober 1998 reichten über 650 Ausländerorganisationen beim Bundesrat eine Petition ein mit dem *Slogan* «*Integration gegen uns? Ohne uns!*». Die Petition forderte vom Bundesrat, auf den Transfer der bisher dem Generalsekretariat des EJPD angegliederten EKA in das BFA zu verzichten. Doch der Bundesrat hielt an seiner Entscheidung fest. Aus Protest traten anfangs 2000 der Kommissionspräsident Fulvio Caccia und mit ihm die Hälfte der Mitglieder zurück. Integration sei eine Frage des Vertrauens, wurde erklärt. Dieses Vertrauen sei nicht gegeben, wenn die EKA als «Alibi-Kommission» in die Nähe der Fremdenpolizei gerückt werde. Die Integrationspolitik gehöre statt ins EJPD ins EDI, das für relevante Bereiche wie Kultur, Bildung, Gesundheit und Sozialversicherungen zuständig ist.

Bundesrätin Ruth Metzler setzte daraufhin alt Ständerätin Rosemarie Simmen an die Spitze der Kommission. Sie beteuerte, dass der künftige Sekretär oder die Sekretärin der Präsidentin unterstellt und die Kommission unabhängig bleibe. Rosemarie Simmen gelang es, die Wogen zu glätten. Nach zahlreichen Gesprächen mit Vertretern ausländischer Organisationen und den zurückgetretenen Kommissionsmitgliedern gelang es ihr, eine neue, breit abgestützte Kommission zusammenzusetzen.

2000-2007: Integration als staatspolitische Aufgabe

Seit den Beschlüssen des europäischen Rates in Tampere steht Migration auf der Agenda einer gemeinsamen staatenübergreifenden Politik. Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung an den EU-Aussengrenzen bildet einen Schwerpunkt dieser



Die ehemalige Solothurner Ständerätin Rosemarie Simmen übernahm die Kommission im Jahr 2000 auf Anfrage von Bundesrätin Ruth Metzler und sorgte für einen soliden Neuaufbau.

Der verbesserten Integration verpflichtet

Die EKA hat eine bewegte Geschichte hinter sich. Dabei prägten nicht nur die politischen Debatten rund um die schweizerische Ausländerpolitik die Inhalte der Diskussionen der Kommission. Jeder Präsident und jede Präsidentin verlieh der Kommission ihr spezifisches



Gesicht und eine persönliche Note. Über die 37 Jahre hinweg lässt sich aber auch eine bedenkenswerte Konstanz in der Themenbearbeitung feststellen. Gefordert wurden vor allem verbesserte Rahmenbedingungen für die ausländische Wohnbevölkerung: sei es in der Schule, am Arbeitsplatz, im Bereich des Wohnens, der Sozialversicherung oder bei den politischen Rechten und der Einbürgerung.

Die Arbeit der Kommission unterstützt und mitgeprägt haben sieben (General-) Sekretäre bzw. zwei Leiterinnen des Sekretariats: Henri Tzaut (1970-1974), Hildebert Heinzmann (1974-1975), René Riedo (1975-2000), Christof Meier & Alexandra Richter (2000-2001), Mario Gattiker (2001-2002) und Simone Prodolliet (2003-2007). Das Sekretariat war zu Beginn mit vier Stellen ausgestattet, später wurde der Stellenetat auf sechs erhöht. Mit der Übertragung der Aufgaben der Integrationsförderung an die EKA ab 2000 wurde die Zahl der Mitarbeitenden erneut aufgestockt: Um 2001 teilten sich zwischen 14 und 16 Mitarbeitende zwölf Stellen. Mit Blick auf die geplante Fusion der EKA mit der EKF wurden in den Jahren zwischen 2005 und 2007 personelle Abgänge nicht mehr ersetzt bzw. nur befristete Anstellungen bewilligt.

Während der letzten fünf Jahre, während derer ich das Sekretariat leitete, hatte ich die Gelegenheit, mit verschiedensten Leuten unterschiedlicher Herkunft und Persönlichkeit zusammenzuarbeiten. Was alle dabei vereint hat, war das grosse Engagement, unter manchmal nicht einfachen Bedingungen die Integrationspolitik mitzugestalten, sowie die Bereitschaft, gemeinsam am gleichen Strick zu ziehen. Die Zusammenarbeit war für mich beruflich und persönlich äusserst anregend, voller Herausforderungen, guter Gespräche, geprägt von Humor und kollegialem Teamgeist. Ein grosses Dankeschön deshalb an alle, die in den vergangenen fünf Jahren kaum je im Rampenlicht standen, sich aber stets für die Anliegen der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz einsetzten: Sylvana Béchon, Christa Berger Hoins, Bettina Bütikofer, Irene Descloux, Prosper Dombelle, Adrian Gerber, Giuseppina Greco, Simone Gretler Heusser, Biljana Käser-Najzer, Adrian Linder, Christof Meier, Alexandra Mona, Jürgen Müller, Lea Pauli, Urs Pfeiffer, Tildy Schulte-Haller, Sabine Linder, Elsbeth Steiner, Pascale Steiner, Paul Sütterlin, Ruth K. Tennenbaum und Ana Maria Witzig-Marinho.

Ein spezieller Dank gebührt Mario Gattiker, der mich motiviert hat, mich für die Stellenleitung zu bewerben und der als Vizedirektor des Bundesamts für Migration bis Ende 2007 mein administrativer Vorgesetzter war. Zu besonders grossem Dank verpflichtet bin ich meinen politischen Vorgesetzten während meiner Amtszeit. Mit Francis Matthey, Anna Rúdeberg-Pompei und Walter Schmid war es möglich, nicht nur auf aktuelle migrations- und integrationspolitische Fragestellungen zu reagieren, sondern auch eine aktive Informationspolitik zu betreiben, eigenständig Themen zu setzen und wichtige Impulse in der Integrationsförderung zu veranlassen, die hoffentlich auch in Zukunft in der Integrationspolitik ihren Nachhall finden werden.

Simone Prodolliet,
Leiterin des EKA-Sekretariats 2003-2007

rückblick

Politik, die Förderung der Integration der Migrantinnen und Migranten einen anderen. Um diesem Ziel näher zu kommen, wurden der Austausch und die Koordination in der nationalen Integrationspolitik verstärkt. Das im europäischen Umfeld beobachtbare Spannungsfeld zwischen Verhärtungen im migrationspolitischen Diskurs einerseits und einer Öffnung gegenüber integrationspolitischen Anliegen andererseits weist Parallelen zu den Entwicklungen in der Schweiz auf.

Viele Vorschläge, die im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes gemacht wurden, zielten darauf hin, die Schweiz für Asylsuchende weniger attraktiv zu machen. Im April 2004 trat eine Regelung in Kraft, die bei Nichteintretensentscheiden keine Bundesbeiträge für Sozialhilfe mehr vorsieht. Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid sollen fortan lediglich Nothilfe von Seiten der Kantone beanspruchen können. Während der parlamentarischen Debatte wurden weitere Verschärfungen eingeführt. Auch bei den Beratungen zum neuen Ausländergesetz kamen gegenüber Zugewanderten aus so genannten Drittstaaten Vorbehalte zum Ausdruck. In Bezug auf die Regularisierung von Sans Papiers trat ebenfalls eine Verhärtung ein. Hingegen äusserten sich das Parlament und das Volk gegenüber europapolitischen Vorlagen wie dem Beitritt zum Personenfreizügigkeits- und zum Schengen/Dublin-Abkommen mehrheitlich positiv. Im Jahr 2000 trat zudem, basierend auf Art. 25a ANAG die VIntA, die *Verordnung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer* in Kraft.

Obwohl zu diesem Zeitpunkt keine entsprechenden administrativen Strukturen bestanden, stellte das Parlament 2000 zehn Millionen Franken zur Förderung der Integration bereit. Die Eidgenössische Ausländerkommission wurde mit der Verwaltung des Kredits mandatiert. Um den Integrationskredit verwalten zu können, mussten entsprechende Strukturen geschaffen und das Personal im Kommissionssekretariat sukzessive aufgestockt werden. Auf der Basis der Vorarbeiten des Sekretariats stellte die Kommission dem Bundesamt Antrag über die Mitfinanzierung von Projekten. Parallel dazu schuf das BFA 2002 die *neue Abteilung «Integration und Bürgerrecht»*. Ihre Aufgabe war es, den Stellenwert der Integration im Amt zu verstärken. Der kurz zuvor eingesetzte Sekretär der EKA, Mario Gattiker, wurde Leiter der Abteilung und bald darauf Vizedirektor des Amtes. Administrativ wurde das Sekretariat der Eidgenössische Ausländerkommission der neuen Abteilung zugeordnet.

Die Integration bildete in den ersten Jahren der neu ernannten Kommission den wichtigsten Arbeitsschwerpunkt. Neben der *Förderung konkreter Projektaktivitäten* wurde insbesondere die *Entwicklung lokaler Integrationsfachstellen* vorangetrieben. Die politische Arbeit rückte einstweilen in den Hintergrund. Es war das Verdienst der neu gewählten Leiterin des Sekretariats, Simone Prodolliet, dass die politische Arbeit und damit zahlreiche Aktivitäten der EKA im Jahr 2003 wieder aufgenommen, bzw. verstärkt wurden. In ihren Stellungnahmen sprach sich die Kommission immer wieder gegen ein «Zweikreisemodell» aus, welches für Ausländerinnen und Ausländer aus EU-Staaten einerseits und Personen aus Drittstaaten andererseits unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen vorsah. In Rahmen von Jahresthemen wurden integrationsrelevante Themen vertieft. Materialien zur Integrationspolitik ergänzten die Grundlagenarbeit. Empfehlungen an die Adresse der Praktikerinnen und Praktiker und nationale Tagungen rundeten die politische Tätigkeit ab. Auch die Vernetzungsarbeit wurde weitergeführt. Die lokalen Akteurinnen und Partner wurden zu jährlichen Vernetzungstreffen eingeladen. Mit terra cognita, der Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, wurde die *publizistische Tätigkeit der Kommission* fortgeführt. 2004 engagierte sich die Eidgenössische Ausländerkommission zudem für die

34 Jahre im Sekretariat der CFE

18 Jahre alt war sie, neu in Bern und bereit, die Sprache Goethes zu lernen: die Italienerin Sylvana Béchon, aufgewachsen im französischsprachigen Teil des Wallis. Ein Jahr wollte sie bleiben – 36 sind es bis heute geworden, davon 34 Jahre im Sekretariat der EKA, pardon der CFE. Denn Sylvana Béchon ist die Verkörperung der Romandie im CFE-Sekretariat. Sie ist unter anderem für das Lektorat der französischen und italienischen Texte verantwortlich.

Sylvana, du hast 6 Kommissionspräsidien und 7 zuständige Bundesrätinnen und Bundesräte erlebt, unter 6 Sekretariatsleitern und -leiterinnen gearbeitet, an 6 verschiedenen Standorten dein Büro eingerichtet. Wo stellst du die grössten Veränderungen fest?

Damals wie heute wird viel über Ausländer geschrieben und geredet. Mir scheint, die Debatten heute sind fundierter und gescheiter.

Das Bewusstsein, dass Integration unterstützt werden muss, hat sich endlich durchgesetzt. Und eigentlich wissen wir auch, dass es eine Arbeit ist, die niemals fertig ist: weder beim Individuum, noch in der Gesellschaft generell. Es gibt aber Themen, die gleich geblieben sind. Seit ihrem Bestehen hat die CFE darauf hingewiesen, dass die Sprache der wichtigste Faktor für die Integration ist. In der Politik stiess sie damit jahrelang auf taube Ohren. Es gab dazu keine Mittel. Heute nun höre ich die alte Botschaft endlich aus dem Mund der Politiker.

Die CFE hat eine bewegte Geschichte, musste sich immer wieder anpassen und erneuern. Gibt es für dich einen Tag, der besonders wichtig war?

Diesen Tag gibt es: Es war der 10. Juni 1998. Während der Jahrestagung erschien unser Präsident, Nationalrat Fulvio Caccia, auf der Bühne und teilte uns mit, dass er und die anderen Nationalräte soeben den Artikel 25a (Integrationsartikel im alten ANAG) genehmigt hatten. Endlich!

Und welches Ereignis ist dir als Tiefpunkt in Erinnerung?

Das war wahrscheinlich im Herbst 1982. Nach meiner Einbürgerung durfte ich erstmals an die Urne. Stolz legte ich mein Ja zum neuen Ausländergesetz ein. Aber das Gesetz wurde abgelehnt.

Du sprichst deine Einbürgerung an. Gab es für dich eine Spezialbehandlung?

Ja und Nein. Ich wurde vom damaligen EKA-Sekretär sanft gedrängt, endlich Schweizerin zu werden (ich war als Ausländerin der dritten Generation in Monthey aufgewachsen). In Bern hatte ich aber keine Chance auf Einbürgerung – ich konnte nicht genügend Deutsch. Dank guter Beziehungen (der Präsident der Walliser Einbürgerungskommission war EKA-Mitglied) durfte ich mich am Wohnort meiner Eltern einbürgern lassen. Dort war und bin ich bestens integriert: eine überzeugte Walliserin.



Sylvana Béchon im Nationalratssaal: an der Jubiläumsveranstaltung der EKA 1990 (im Hintergrund: Liselotte Funke, Ausländer-Beauftragte der BRD).

rückblick

erleichterte Einbürgerung von jungen in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern. Von Volk und Ständen wurde diese Anliegen 2004 jedoch zum dritten Mal abgelehnt.

Zwischen 2005 und 2007 kam es zu einer weiteren Reform der Bundesverwaltung. Mit der Begründung, dass die Migrationspolitik besser gesteuert und konsequent vollzogen werden könne, wurde das IMES, das zuvor aus dem Bundesamt für Ausländerfragen hervorgegangen war, mit dem Bundesamt für Flüchtlinge zum Bundesamt für Migration (BFM) zusammengelegt. Diese Idee, welche wenige Jahre zuvor noch keine Mehrheit gefunden hatte, fand nun, mit Blick auf mögliche Einsparungen, Gefallen. Gleichzeitig wurde von Bundesrat Christoph Blocher im Rahmen der Verwaltungsreform auch die Zusammenlegung der Eidgenössischen Ausländerkommission mit der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen vorgesehen.

Immer mehr gelangte die Verwaltung zur Einsicht, dass Integration nicht nur als staatspolitische Aufgabe deklariert, sondern auch als solche wahrgenommen werden müsse. Die Sektion Integration im Bundesamt für Migration koordinierte die Integrationsaufgaben verschiedener Bundesstellen und intensivierte die Zusammenarbeit mit den kantonalen und städtischen Integrationsdelegierten. Sie erarbeitete den Bericht zu den «*Problemen der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz*». Dieser wurde dem Bundesrat im August 2006 unterbreitet. Der Bundesrat erteilte den zuständigen Departementen und Ämtern den Auftrag, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen entsprechende Massnahmen vorzuschlagen. Die Interdepartementale Arbeitsgruppe Migration (IAM) unter dem Vorsitz des Amtsdirektors Eduard Gnesa wurde beauftragt, das Vorgehen zur Umsetzung der Massnahmen zu koordinieren. In enger Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Migration und Francis Matthey, dem Präsidenten der Eidgenössischen Ausländerkommission, wurde die Überführung der Verwaltung des Integrationskredits an das Bundesamt ab 2008 vorbereitet. Zusammengearbeitet wurde auch bei der Entwicklung eines neuen Schwerpunkteprogramms.

2006 mussten sich die Stimmberechtigten sowohl *zum neuen Ausländergesetz* als auch *zum revidierten Asylgesetz* äussern. Strategische Überlegungen bewogen die EKA dazu, zu keiner der beiden Vorlagen Abstimmungsempfehlungen abzugeben. Von den Stimmberechtigten wurden beide Gesetze deutlich angenommen.

Am 31. Dezember 2007 endete das Mandat der Eidgenössischen Ausländerkommission. Aus der Fusion mit der Eidgenössischen Flüchtlingskommission wurde am 1. Januar 2008 die *Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM)* mit 30 Mitgliedern und einem stark reduzierten Sekretariat ins Leben gerufen. Diese Kommission wird sich fortan mit ausländer- und asylpolitischen Fragen auseinandersetzen.