

RUNDER TISCH MIGRATION
BERICHT ZUR SCHWEIZERISCHEN MIGRATIONSPOLITIK
2030

AUSGANGSLAGE, PERSPEKTIVEN UND
HERAUSFORDERUNGEN

Juni 2011

VORWORT

Es zeigt sich in verschiedenen Bereichen politischer Herausforderungen, dass Föderalismus und Konkordanz einen strategischen „Top-Down-Ansatz“ zur Lösung anstehender Probleme und Bedrohungen schwierig machen. Unsere Schweiz ist von „unten nach oben“ organisiert. Es ist daher systembedingt, dass umfassende Strategien schwer zu erarbeiten sind. Globale Bedrohungen und Risiken bedürfen daher mehr denn je der vernetzten Kooperation und des Willens, über Partei- und Landesgrenzen hinweg den Dialog und nach Lösungen zu suchen. Der „Runde Tisch Migrationspolitik 2030“ hat sich diesem Ziel verschrieben:

Fragen der Zuwanderung und des Zusammenlebens mit Staatsangehörigen anderer Nationen bewegen die schweizerische Öffentlichkeit wie kaum ein anderes Thema. Oft entspringen die hitzigen Debatten der Tagesaktualität, wie aktuell die Diskussionen über die Personenfreizügigkeit. Für die Schweiz stellt aber die *mittel- und längerfristige Perspektive* in der Migrationspolitik (als Oberbegriff für Einwanderungs-, Integrations-, Einbürgerungs-, Asyl-, Rückführungs- und Migrationsausserpolitik) eine der zentralen Zukunftsfragen dar: Einerseits dürfte die Schweiz auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ein attraktives Land bleiben, welches dadurch einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt ist. Andererseits ist die Schweiz aufgrund ihrer prosperierenden Wirtschaft mit den Bedürfnissen nach qualifizierten Arbeitskräften und aufgrund der demographischen Alterung auf Zuwanderung angewiesen. Die Zuwanderung führt aber zu Besorgnis und Ängsten, sei dies wegen der begrenzten natürlichen Ressourcen des Landes, sei dies wegen der Beanspruchung der Infrastruktur, sei dies um die Integrationsfähigkeit des Landes. Zwischen diesen widersprüchlichen Interessen müssen Politik und Gesellschaft einen gemeinsamen Nenner finden, um den Herausforderungen für die nächsten Jahrzehnte gerecht zu werden und eine zukunftsfähige Migrationspolitik zu definieren.

Dies ist der Grund, dass sich unter meinem Vorsitz ein Runder Tisch konstituiert hat, in welchem Vertreter und Vertreterinnen der grossen Parteien, der Kantone, der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften, der Bundesverwaltung und der Hilfswerke versammelt sind. Der Runde Tisch hat sich während über 1 ½ Jahren mit der aktuellen Ausgangslage und mit den Zielen und Perspektiven der schweizerischen Migrationspolitik für die nächsten 20 Jahre befasst und diese ausführlich diskutiert. Das Jahr 2030 wurde dabei nicht zufällig gewählt: Zwei Jahrzehnte sind zum einen ein realistischer Horizont, der vernünftige Prognosen zulässt. Zum anderen haben die Erfahrungen gezeigt, dass von den ersten Vorschlägen für eine neue Migrationspolitik bis zur Umsetzung auf Gesetzesstufe schnell 20 Jahre vergehen. Vor dem Hintergrund einer prognostizierten starken Zuwanderung hat der Runde Tisch die wesentlichen Herausforderungen skizziert. In einem weiteren Schritt werden sich nun der Bundesrat und die politischen Parteien diesen Herausforderungen stellen und versuchen müssen, umsetzbare Antworten zu finden. Ich hoffe, dass dies in einem ebenso konstruktiven Geist sein wird wie er in unserer Gruppe geherrscht hat.

Ich danke allen Beteiligten herzlichst für ihr grossartiges und zeitintensives Engagement sowie den Willen, konstruktiv und lösungsorientiert zu arbeiten.

14. Juni 2011

Nationalrätin Doris Fiala, Vorsitzende des Runden Tisches

INHALTSÜBERSICHT

I.	Ausgangslage: Aktuelles migrationspolitisches und -rechtliches Umfeld.....	4
1.	Terminologische Vorbemerkung	4
2.	Migration als globales Phänomen	4
3.	Die schweizerische Migrationspolitik 2010	7
3.1.	Rückblick	7
3.2.	Einige Fakten zur schweizerischen Migrationspolitik	9
3.3.	Ziele und Elemente der aktuellen Migrationspolitik	10
4.	Wirtschaftliche Situation als Determinante der schweizerischen Migrationspolitik.....	15
5.	Aktuelle politische Diskussionen	16
6.	Bewertung der heutigen Politik.....	17
II.	Normative Rahmenbedingungen der künftigen Migrationspolitik.....	19
1.	Zentrale Ziele und Themen der schweizerischen Migrationspolitik im Jahr 2030.....	19
2.	Die Einbindung der Schweiz in die Europäische Migrationspolitik und in das internationale Umfeld	21
2.1.	Internationale Verflechtung.....	21
2.2.	Die Schweiz als Teil des europäischen Freizügigkeitsraumes und als an der Europäischen Asyl-, Grenzschutz- und Einwanderungspolitik Beteiligte	21
3.	Entwicklung im Bereich Flüchtlinge und irreguläre Migration.....	24
III.	Migrationbeeinflussende Faktoren und Prognosen	25
1.	Globale und regionale Push- und Pull-Faktoren.....	26
2.	Hauptsächliche Determinanten für das Ausmass und die Dynamik globaler Migrationsbewegungen	27
3.	Migration in die Schweiz: Demographische und wirtschaftliche Perspektiven des Landes als wichtigste Faktoren der Zuwanderung	31
3.1.	Demographischer Wandel und sich daraus ergebende Herausforderungen für den Arbeitsmarkt, die Sozialwerke, das Gesundheitswesen und die Bildung.....	31
3.2.	Wirtschaftliche Situation der Schweiz: Prognosen und Herausforderungen für die Migrationspolitik.....	33
4.	Prognosen über die Migrationsflüsse.....	37

4.1.	Prognose für die OECD-Länder	37
4.2.	Die Prognosen des Bundesamtes für Statistik für die zukünftigen Migrationsflüsse in die Schweiz.....	38
IV.	Fazit: Die Ausgangslage	39
1.	Zusammenfassung: Politische, rechtliche und faktische Rahmenbedingungen	39
2.	Szenarien	41
V.	Herausforderungen	44
1.	Einleitung.....	44
1.1	Politische Optionen.....	44
1.2.	Zentrale Fragestellungen bei gleichbleibender oder zunehmender Migration	46
1.3.	Migration: Eine Herausforderung an die Aufnahmegesellschaft	48
2.	Zentrale Fragestellungen an die Wirtschaft und die Arbeitsmarktregulierung	48
3.	Herausforderungen im Bereich Familiennachzug	51
4.	Herausforderungen an die Flüchtlings- und Asylpolitik	51
5.	Herausforderungen an die Einbürgerungspolitik und an die politischen Rechte	53
6.	Herausforderungen aus irregulären Wanderungsbewegungen und illegalem Aufenthalt	53
7.	Herausforderungen an die Integrationspolitik.....	55
8.	Raumnutzung und Quartierentwicklung.....	57
9.	Weitere Infrastrukturfragen und Auswirkungen der Einwanderung auf die Systeme der sozialen Sicherheit	59
	Anhang: Liste der Teilnehmenden des Runden Tisches.....	60

I. AUSGANGSLAGE: AKTUELLES MIGRATIONSPOLITISCHES UND -RECHTLICHES UMFELD

1. TERMINOLOGISCHE VORBEMERKUNG

Unter dem Begriff „Migrationspolitik“ und „Migrationsrecht“ werden im Folgenden in einem weiten Sinn alle Politikbereiche und Rechtsfelder verstanden, die sich mit der Grenzüberschreitung von Personen (Zuwanderung, Flüchtlinge, Asyl, Politik im Umgang mit Irregulären, Grenzschutzpolitik, Visapolitik, Migrationsaussenpolitik) und mit der Rechtsstellung der Personen, die als Ausländerinnen und Ausländer im Land leben (Aufenthaltsregelung, Integration, Bürgerrecht) befassen. Nicht erfasst werden damit der Wohnsitzwechsel innerhalb des Landes und die grenzüberschreitende Migration von Personen schweizerischer Nationalität.

2. MIGRATION ALS GLOBALES PHÄNOMEN

Seit jeher in der Geschichte sind Menschen von einem Ort zu einem andern gewandert. Orts- und Wohnsitzänderungen finden innerhalb eines Landes oder aber grenz- und kontinenteübergreifend statt, können auf Dauer angelegt sein oder sind zeitlich begrenzt aufgrund ihrer zirkulären Natur. Die menschliche Mobilität wird oft als Problem gesehen, wird aber zunehmend vor dem Hintergrund ihres Entwicklungspotentials auch als Chance wahrgenommen. Migration eröffnet neue Möglichkeiten der Lebensgestaltung, verändert Beziehungen zu andern Menschen oder erfolgt zwangsweise aufgrund lebensbedrohlicher Situationen hervorgerufen durch natürliche oder von Menschen verursachte Katastrophen.

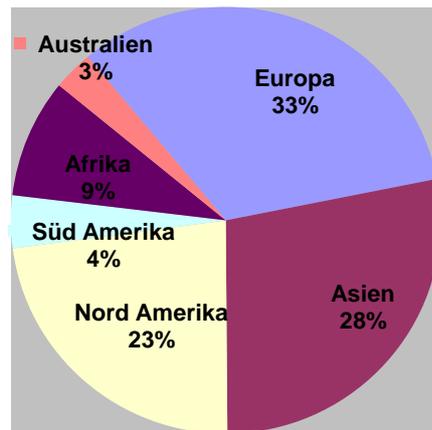
Die Globalisierung und die Zunahme der Weltbevölkerung in den vergangenen Jahren sind auch verbunden mit einem Ansteigen der *internationalen Migrationsbewegungen*.¹ Die Zahl der internationalen Migranten und Migrantinnen (annähernd 50% der Migrationsbevölkerung ist weiblich) ist 2010 auf ein Allzeithoch gestiegen: Gemäss der Internationalen Organisation für Migration (IOM) werden weltweit 214 Millionen internationale Migranten gezählt, d.h. rund drei Prozent der Weltbevölkerung lebt für länger als ein Jahr ausserhalb des Geburtslandes. In diesen Zahlen nicht eingerechnet sind Flüchtlinge und Vertriebene, die weltweit etwa 16 Millionen Menschen ausmachen und die sich grösstenteils in Nachbarstaaten der Konflikttherde aufhalten.²

Rund 97% der Weltbevölkerung von rund 6,8 Milliarden Menschen verlassen hingegen das Heimatland nicht, bewegen sich nur innerhalb der Landesgrenzen oder leben in der Nähe des Geburtsortes. Diejenigen, die – zeitweilig oder dauerhaft – ihren Wohnsitz über Landesgrenzen

¹ Im Folgenden wird vor allem auf diese Form der Mobilität verwiesen, während dem die landesinterne Migration, die weltweit ein Mehrfaches der internationalen Migration ausmacht und in vielen Fällen mit der Migration aus ländlichen Gebieten in die Städte gleichgesetzt werden kann, ausser Acht gelassen wird. Ebenfalls nicht in Betracht fallen kurzfristige Reisen zu Geschäfts-, Besuchs- und Tourismuszwecken, die weltweit ein Mehrfaches der internationalen Migration ausmachen.

² Nur etwa 10% der weltweiten Flüchtlinge, ca. 1.6 Millionen, halten sich in Europa auf.

hinweg verlegen, halten sich zumeist in einem Nachbarland oder einer Nachbarregion auf. *Internationale Migration ist daher die Ausnahme, nicht die Regel.* Europa beherbergt mit rund 70 Millionen Menschen 33% der weltweit gezählten Migranten³, Asien folgt mit rund 28%, Nordamerika mit 23%, Afrika mit 9%, Südamerika mit 4% und Australien mit 3%. *Gemessen an der Gesamtbevölkerung* machen Migranten in Europa ca. 10% aus, verglichen mit 1,5% in Asien und Südamerika, 2% in Afrika, 17% in Ozeanien und 14 % in Nordamerika.



Die grössten Migrationsbewegungen finden innerhalb der einzelnen Regionen statt.⁴ In der Regel wandern Migranten von weniger entwickelten in wirtschaftlich höher entwickelte Staaten.⁵ Etwas weniger Menschen migrieren von einem in ein anderes weniger entwickeltes Land. Auch die Zahl der Migranten zwischen hoch entwickelten Ländern ist bedeutend, während dem nur wenige Migranten aus einem hoch entwickelten Land in ein wenig entwickeltes Land wandern. Dabei sind allerdings bedeutende Unterschiede in verschiedenen Regionen der Welt auszumachen: In Afrika z.B. übersteigen die Süd-Süd die Süd-Nord - Migrationsbewegungen.

Die *Einstellungen der Staaten* gegenüber der internationalen Migration sind teilweise ähnlich, teilweise unterschiedlich, da die Bedürfnisse stark voneinander verschieden sind:

³ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich ein bedeutender Anteil der Migranten auf dem Gebiet Russlands und der Ukraine aufhält (insgesamt ca. 18 Millionen), was nicht auf eigentliche Migration, sondern auf das Auseinanderfallen der Sowjetunion und neue Grenzziehungen zurückzuführen ist.

⁴ Vgl. UNDP, Bericht über die menschliche Entwicklung 2009, Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung, S. 30.

⁵ Dem erwähnten und folgenden statistischen Zahlenmaterial zur internationalen Migration ist ein Hinweis betreffend die beschränkte Vergleichbarkeit der Daten über längere Zeiträume hinweg anzufügen: Während auf der einen Seite landesinterne Land – Stadt Migrationen sowie die kurzfristige oder saisonale Verlegung des Wohnsitzes wie auch Ortsveränderungen von Touristen keinen Eingang in die Statistiken zu internationalen Migration finden, *beeinflusst die Schaffung neuer Staaten direkt und in einem grossen Ausmasse diese Datensammlungen* (siehe auch die Ausführungen bei Anm. 3).

- Alle Staaten halten die Unterscheidung zwischen eigenen und ausländischen Staatsangehörigen aufrecht und setzen dafür ein umfassendes Kontroll- und Massnahmensystem ein.
- Die meisten Industriestaaten halten das gegenwärtige Ausmass der Migration für zu hoch und streben danach, potentielle Einwanderer abzuhalten oder zumindest streng zu selektionieren.
- Nur ganz wenige Staaten, unter ihnen die USA, Australien, Kanada und Neuseeland betreiben eine aktive, auf Einwanderung und Integration ausgerichtete Migrationspolitik.

Vor dem Hintergrund der steigenden Zahl von Migrantinnen und Migranten stellt sich für die Staaten daher zunehmend die *Frage nach einer wirksamen Steuerung*. Im Ergebnis reisen erheblich mehr Migranten in die industrialisierten Staaten ein als von diesen vorgesehen wird, was den Schluss zulässt, dass eine dauerhafte Niederlassung in der Mehrzahl der Fälle über einen Kurzaufenthalt mit anschliessender unautorisierter Anwesenheit oder ursprünglich einen andern Einreisezweck erreicht wird.⁶ Die Erfahrung der meisten Staaten zeigt, dass sich die Migration nicht völlig steuern lässt und ein gewisses Mass an Abweichung von den politischen Vorgaben hinzunehmen ist.

Um zu einer wirksamen Steuerung der Migration zu gelangen, ist es notwendig, sich mit den *Gründen* auseinanderzusetzen, weshalb Menschen zu welchem Zeitpunkt in welches Land oder in welche Region migrieren (wollen). Diese sind – nach traditioneller Zweiteilung – entweder im Herkunftsland (sog. „push-Faktoren“) oder im Zielland (sog. „pull-Faktoren“) zu finden, oder in einer Kombination beider Faktoren. Unterschieden werden kann zwischen ökonomischen und nicht-ökonomischen Gründen; in den allermeisten Fällen ist aber keine scharfe Trennung möglich und zudem können sich die Motive und damit auch das individuelle Migrationsprojekt im Verlaufe der Zeit ändern. Zu berücksichtigen ist ferner, dass sich die Verhältnisse rasch ändern können, sodass ein heutiges Auswanderungsland schon morgen ein Aufnahmeland wird. Daher entzieht sich die Migrationsursachenerforschung aufgrund ihrer Komplexität einer einfachen Darstellung.

Die Erklärungen für das *Ausmass und die Dynamik*, welche Migrationsflüsse annehmen können, sollen im Rahmen der möglichen Szenarien und Perspektiven der internationalen Migration mit Auswirkungen auf die Schweiz näher dargestellt werden (unten III.).

⁶ Philipp Martin/Gottfried Zürcher, Managing Migration: The Global Challenge, *Population Bulletin* 63, no. 1, 2008.

3. DIE SCHWEIZERISCHE MIGRATIONSPOLITIK 2010

3.1. RÜCKBLICK

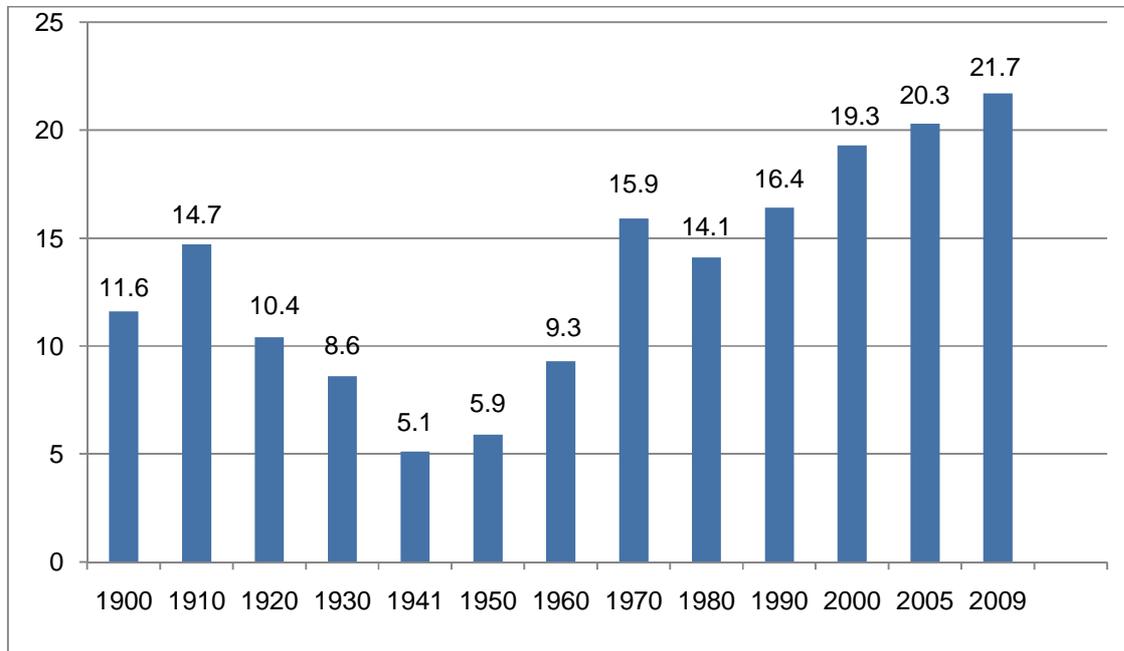
Die Schweiz⁷ hat eine langjährige Erfahrung in Migrationsfragen, zunächst als Auswanderungsland, welches die hierzulande verbreitete Armut exportiert, später als Einwanderungsland. Erst im Jahr 1890 werden in der Schweiz mehr Einwanderer als Auswanderer registriert. Es sind die im Vergleich zum Ausland attraktiveren Arbeitsverhältnisse und die vollständige Niederlassungsfreiheit, welche die Zuwanderung aus den Nachbarstaaten begünstigen. 1914 erreicht der Ausländerbestand mit rund 600'000 Personen beziehungsweise 15% der Gesamtbevölkerung einen Höchststand – eine Entwicklung, die in der Bevölkerung Ängste auslöst. Die seit 1925 in der Kompetenz des Bundes liegende Ausländer-, Arbeitsmarkt- und Flüchtlingspolitik sieht sich deshalb neu der Bekämpfung der „Überfremdung“ verpflichtet. Der Ausländeranteil wird kontinuierlich gesenkt und erreicht mitten im Zweiten Weltkrieg mit 230'000 Personen oder rund 5% der Gesamtbevölkerung einen historischen Tiefstand.

Die günstige Wirtschaftsentwicklung *nach dem Zweiten Weltkrieg* löst in der Schweiz eine starke Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften aus. Diese werden zunächst vor allem in Italien rekrutiert. Die ausländischen Arbeitskräfte tragen dabei wesentlich zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum heutigen Wohlstand der Schweiz bei. 1970 zählt die Schweiz erstmals in ihrer Geschichte mehr als eine Million Ausländerinnen und Ausländer, was zu Abwehrreaktionen in der Bevölkerung führt. Die heftig geführte Überfremdungsdiskussion erreicht mit der vom Schweizer Volk im gleichen Jahr knapp abgelehnten Schwarzenbach-Initiative einen Höhepunkt. Auf das Abstimmungsresultat und die wachsenden fremdenfeindlichen Strömungen in der Bevölkerung reagieren die Behörden mit einer Reihe von plafonierenden Massnahmen, um die Einwanderung von Arbeitskräften zu begrenzen, die neu zu einem grossen Teil auch aus Jugoslawien, der Türkei und Portugal stammen.

Trotz Wirtschaftsrezession Mitte der 1970er-Jahre und kantonaler Kontingente für Jahresaufenthalter und Saisoniers nimmt die ständige ausländische Bevölkerung, verstärkt durch den Familiennachzug und bedingt durch eine restriktive Einbürgerungspraxis, im Lauf der Jahre weiter zu und übersteigt im Jahr 1994 erstmals die Schwelle von 20%. Die Annahme des *Personenfreizügigkeitsabkommens* (FZA) mit den EU/EFTA-Staaten in der Volksabstimmung im Jahr 2000 markiert einen Meilenstein im Verhältnis der Schweiz zu ihren ausländischen Arbeitskräften. Mit dem Beitritt der Schweiz zum *Schengen*-Raum im Jahr 2005 (operativ seit 2008) übernimmt die Schweiz im Bereich Visa für kurzfristige Aufenthalte, Einreise und Rückführung illegal Aufhältiger Schengen-Recht, ermöglicht dafür seinen Bürgerinnen und Bürgern die Freizügigkeit in Europa und unterstützt die Tourismus-Industrie, die einen möglichst einfachen Zugang der Touristen aus den aufstrebenden Märkten in die Schweiz wünscht.

⁷ Siehe zur Geschichte *Gianni d'Amato*, Historische und soziologische Übersicht über die Migration in der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, 2008, S. 177 ff; siehe auch Zusammenfassung Migrationsbericht BFM 2008, S. 8ff.

**Ausländeranteil an der gesamten ständigen Wohnbevölkerung* seit Ende Dezember 1900
(Quelle: BFM)**



*Unter dem Begriff «ständige Wohnbevölkerung» werden sämtliche in der Schweiz wohnhaften Personen zusammengefasst, die entweder Schweizer Staatsangehörige sind oder über eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung von mindestens 12 Monaten verfügen. Asylbewerber werden nicht mitgezählt.

Neben der legalen Einwanderung von Arbeitskräften kommen nach dem Zweiten Weltkrieg zahlreiche Personen auch als *Flüchtlinge* in die Schweiz. Bis in die frühen Achtzigerjahre nimmt die Schweiz in Sonderaktionen bereitwillig Schutz Suchende in grösserer Zahl auf (sog. „Kontingentsflüchtlinge“): 14'000 Ungarn 1956, 12'000 Tschechen und Slowaken 1968 sowie einige Tausend Flüchtlinge aus Tibet, Chile und Indochina. Seit Beginn der 1980er-Jahre steigt die Zahl der Asylgesuche insbesondere aus dem Westbalkan stark an und erreicht im Jahr 1999 mit 46'000 Gesuchen den Höchststand. In diesem Kontext entscheidet die Schweiz 1998, die bisherige Kontingentspolitik zu sistieren. Seither werden nur noch kleinere Kontingente in Sonderaktionen aufgenommen, was in der Kompetenz des BFM liegt. Die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz liegt in den letzten Jahren bei durchschnittlich rund 16'000 Gesuchen pro Jahr. Trotz des nur geringen Anteils, den die Asylsuchenden am gesamten Ausländerbestand ausmachen (2,5%), sorgt die Asylfrage in der Bevölkerung, der Politik und in den Medien weiterhin für kontroverse Diskussionen.

Im Lauf der letzten Jahre wurde immer deutlicher, dass Fluchtbewegungen zunehmend von ökonomisch bedingten Wanderungsbewegungen überlagert werden – Begriffe wie „Migrationsdruck“, „illegale Migration“, „Wirtschaftsflüchtlinge“, „Missbrauchsbekämpfungen“, aber

auch „Schutz echter Flüchtlinge“ und „Integration“ tauchen auf. Die jüngsten Debatten über das FZA mit der EU, die Abstimmung über die Minarette, der Ruf nach verstärkter Integration, die Besorgnis um den hohen Anteil an arbeitslosen Ausländern oder die Ausländerkriminalität machen deutlich, dass bei aller Anerkennung der Notwendigkeit von ausländischen Erwerbstätigen den neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen ist.

3.2. EINIGE FAKTEN ZUR SCHWEIZERISCHEN MIGRATIONSPOLITIK

Die Schweiz ist ein Einwanderungsland: Seit dem Zweiten Weltkrieg sind ca. zwei Millionen Menschen in die Schweiz eingewandert oder leben hier als Nachkommen von zugewanderten Personen. Heute haben 32% der Bevölkerung einen „Migrationshintergrund“, d.h. sind Personen, deren Eltern⁸ im Ausland geboren wurden. 25.8% der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz über 15 Jahren sind im Ausland geboren (foreign-born), womit diese Rate etwa gleich hoch wie in Australien, aber deutlich höher als in Kanada und doppelt so hoch wie in den Vereinigten Staaten liegt. Die Migration trägt damit stärker zum Bevölkerungswachstum der Schweiz bei, als dies in den klassischen Einwanderungsländern USA und Kanada der Fall ist. Ohne Migration würde die Gesamtzahl der schweizerischen Bevölkerung schon heute zurückgehen.

Ende 2009 lebten annähernd 1,7 Millionen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, wenn man die ständige Wohnbevölkerung⁹ berücksichtigt. Im Jahre 1950 waren es noch 279'000 gewesen. Dies entspricht einem Anteil von über 21% der Gesamtbevölkerung. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass die Schweiz eine im internationalen Vergleich eher restriktive Einbürgerungsgesetzgebung kennt. Ca. 25% der Ausländerinnen und Ausländer sind nämlich in der Schweiz geboren und weitere 36% leben seit mindestens 15 Jahren hier. Damit erfüllt über die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung die Einbürgerungskriterien in Bezug auf die Aufenthaltsdauer.

Folgende weitere Fakten sind besonders erwähnenswert:

- Über 1 Million, also annähernd 2/3 der Ausländer in der Schweiz sind Staatsangehörige aus EU- und EFTA-Staaten. Nur 13% sind Angehörige eines nichteuropäischen Landes. Insgesamt leben Staatsangehörige von über 170 Nationen in der Schweiz.
- Die Dynamik, die durch die Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU entstanden ist, zeigt sich daran, dass *allein zwischen dem 1. Januar 2002 und Ende 2009 annähernd 920'000 Personen in die Schweiz neu eingewandert* sind: Im Jahr 2008 waren von den neu eingereisten 157'271 Personen 113'235 aus der EU-27/EFTA- und im Jahr 2009 traf es auf 132'444 Einreisen 90'215 Personen aus dem Freizügigkeitsraum. Die heutige Einwanderung ist damit hauptsächlich eine Einwanderung von Staatsangehörigen aus EU/EFTA-Staaten. Sie entwickelt sich überdies entlang des Konjunkturverlaufes und ging im Krisenjahr 2009 zurück: Betrag der Wanderungssaldo im Jahr 2008 noch 98200 Per-

⁸ Bei Schweizern (eingebürgerten oder gebürtigen) zwei im Ausland geborene Eltern; bei Ausländern mindestens ein im Ausland geborener Elternteil.

⁹ Zu diesem Begriff siehe oben 3.1.

sonen war er im Jahr 2009 bei 74600 Personen, wobei der Rückgang fast ausschliesslich auf die geringere Zuwanderung aus dem Freizügigkeitsraum zurückzuführen ist.

- Jede vierte erwerbstätige Person in der Schweiz hat einen ausländischen Pass.
- Mehr als jede dritte Eheschliessung in der Schweiz ist binational (SchweizerIn mit AusländerIn); nur ca. 50 % der Heiraten in der Schweiz werden zwischen Schweizern und Schweizerinnen geschlossen. Es heiraten mehr Schweizer Ausländerinnen als Schweizerinnen Ausländer. Ca. 30% der Einwanderung ist auf Familiennachzug oder Heirat zurückzuführen (inkl. Familiennachzug durch EU-BürgerInnen).
- Seit dem Jahr 2006¹⁰ werden jährlich ca. 45'000-50'000 Personen eingebürgert; in den letzten 20 Jahren hat die Schweiz ca. 500'000 Einbürgerungen vorgenommen.
- Ein Zehntel der Schweizerinnen und Schweizer (ca. 680'000, davon 490'000 Doppelbürger) lebt im Ausland; im Jahr 2000 betrug die Zahl der Auslandschweizer noch 580'000.
- Im Jahre 2009 stellten 16'000 Personen ein Asylgesuch in der Schweiz. Ende 2009 bestand der gesamte Asylbereich aus 70'000 Personen (17'000 Personen im Asylverfahren, 23'000 vorläufig Aufgenommene und 23'000 anerkannte Flüchtlinge; 7000 Personen befanden sich in der Vollzugsphase).

3.3. ZIELE UND ELEMENTE DER AKTUELLEN MIGRATIONSPOLITIK

3.3.1. ZIELE DER HEUTIGEN MIGRATIONSPOLITIK

Die geltende schweizerische Migrationspolitik verfolgt vier Ziele:

1. Sie sichert und fördert den Wohlstand unseres Landes. Dafür braucht es Arbeitskräfte aus dem Ausland. Ohne sie könnten viele Wirtschaftszweige wie die Bauwirtschaft, der Tourismus, das Gesundheitswesen oder der Finanz- und Werkplatz Schweiz das aktuelle Niveau nicht halten.
2. Sie gewährt Verfolgten Schutz, wie es der humanitären Tradition der Schweiz entspricht. Wer vor Krieg, Verfolgung und Folter fliehen muss, soll Aufnahme finden. Jedoch: längst nicht alle, die ein Asylgesuch stellen, werden als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen. Abgewiesene Asylsuchende müssen das Land wieder verlassen; diesem Zweck dient die Rückkehrhilfe.
3. Sie hat zum Ziel, dass sich Einheimische und Zugewanderte in der Schweiz sicher fühlen. Deshalb gilt für alle, dass die Grundregeln des Zusammenlebens akzeptiert werden müssen. Oft – aber leider nicht immer – gelingt die Integration der Zugewanderten. Der Kri-

¹⁰

Die starke Zunahme der Einbürgerungen in den letzten Jahren liegt in der Senkung der Einbürgerungsgebühren begründet, zudem erreichten viele Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien die Voraussetzungen betreffend Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz.

minalitäts- und der Missbrauchsbekämpfung und dem Einsatz gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und gilt besonderes Augenmerk.

4. Sie beteiligt sich aktiv an internationalen Migrationsdialog, um zur Lösung globaler Migrationsprobleme beizutragen und Opportunitäten der Migration für die Entwicklung besser zu nutzen.

3.3.2. ELEMENTE DER AKTUELLEN MIGRATIONSPOLITIK

Das aktuelle schweizerische Migrationsregime ist primär geprägt von einem Zwei-Kreise-Modell: *Freizügigkeit* mit den EU- und EFTA-Staaten und Beschränkung der Zulassung von Drittstaatsangehörigen auf *qualifizierte Personen*, sofern ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht. Zugelassen werden im weiteren Personen im Rahmen des *Familiennachzuges* und aus humanitären Gründen bzw. aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen (Asylbereich). Das Ausländergesetz verankert diese Grundsätze in Art. 3 und führt aus, bei der Zulassung werde der „demografischen, sozialen und der gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz Rechnung getragen“.

Als weitere Grundprinzipien der geltenden Politik können genannt werden: Das Bemühen um die *Integration* der längerfristig und rechtmässig anwesenden ausländischen Wohnbevölkerung; eine *humanitäre Asylpolitik* im Verbund mit den Europäischen Staaten, mit welchen die Schweiz im Rahmen des Dubliner Übereinkommens die Verantwortung für die Prüfung von Asylgesuchen teilt; ein konsequenter *Vollzug der Wegweisung* nicht legal sich in der Schweiz befindender Personen, wozu es internationaler Absprachen bedarf; eine aktive *Migrationsaussenpolitik*, welche im schweizerischen Interesse zur Eindämmung des Zuwanderungsdruckes, zur Bekämpfung von Fluchtursachen, zur Bildung eines internationalen Migrationsregimes und zur Nutzung der Migration in unserem wirtschaftlichen Interesse beiträgt und dabei auch der nachhaltigen Entwicklung von Herkunfts- und Transitländern dient; im Interesse der gesamtgesellschaftlichen und demokratischen Entwicklung die *Einbürgerung* von Personen, welche die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen.

Im Folgenden sollen die wichtigsten Elemente eingehender behandelt werden:

3.3.3. ZWEI-KREISE-MODELL: FREIZÜGIGKEIT MIT DEN EU- UND EFTA-STAAATEN UND ZULASSUNG VON GUT QUALIFIZIERTEN

Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) mit den 15 alten EU-Staaten ist am 1.6.2002 in Kraft getreten. Seither wurde das FZA auf weitere 12 EU-Staaten ausgedehnt. Ein paralleles Abkommen existiert mit den EFTA-Staaten. Durch das FZA werden der gegenseitige Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Wohnsitznahme von EU-Staatsangehörigen in der Schweiz und von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern in der EU erleichtert. Es enthält weitgehende Garantien im Bereich der Zulassung, des Aufenthaltes und der Gleichstellung mit den Staatsangehörigen des betreffenden Gaststaates.

Die Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA im Rahmen der bilateralen Verträge I bedeutet einen *Paradigmenwechsel* der schweizerischen Migrationspolitik, die vorher auf einem System der *Begrenzung* fusste. Dieser ist zu vergleichen mit der schrittweisen Einführung der interkantonalen Freizügigkeit in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Aus den EU/EFTA-Staaten können qualifizierte und weniger qualifizierte Erwerbstätige rekrutiert werden. Die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften aus Nicht-EU/EFTA-Staaten ist demgegenüber nur für die Personen mit einer hohen beruflichen Qualifikation vorgesehen.

Dieses sog. „Zwei-Kreise-Modell“ findet Niederschlag im neuen *Ausländergesetz*, welches am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Es regelt primär die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten, deren Rechtsstellung und Integration, die Gründe für die Beendigung des Aufenthaltes und die Durchsetzung der Fernhaltung. Personen, die nicht zum Freizügigkeitsraum gehören, werden nur zugelassen a) im Interesse der Gesamtwirtschaft (z.B. gut qualifizierte Personen, Spezialisten etc.), b) zum Zwecke der Wahrung der Familieneinheit (Familiennachzug) oder c) aus humanitären Gründen (Flüchtlinge, Schutzbedürftige, Härtefälle).

Dieses Konzept entspricht weitgehend der Regelung der meisten europäischen Staaten und erfährt in der Schweiz einen breiten politischen Konsens, wenn auch einzelne Rand-Themen umstrittener sind (z.B. Lockerung der Zulassungspolitik, Umgang mit Sans Papiers, Grenzen der Freizügigkeit). Wie die mehrfache Bestätigung der Freizügigkeit mit der EU und deren Ausdehnung auf neue EU-Staaten durch das Schweizer Stimmvolk gezeigt hat, geniesst diese Politik im Rahmen des bilateralen Weges breite Zustimmung in der Bevölkerung. Eine Abkehr von der Personenfreizügigkeit wäre mit der Kündigung der übrigen bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU verbunden, was diese Option politisch und wirtschaftlich sehr teuer werden lässt.

3.3.4. INTEGRATIONSPOLITIK

Wie die Rechtsentwicklung nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf kantonaler Ebene (kantonale Verfassungen und Gesetzgebung) zeigt, ist zunehmend anerkannt, dass es sich bei der Integration der ausländischen Bevölkerung auch um eine *staatliche Aufgabe* handelt, an der aber alle gesellschaftlichen Akteure partizipieren sollen (Gemeinwesen, Sozialpartner, Ausländerorganisationen, Private). Es handelt sich um eine *Querschnittaufgabe*, die verschiedene Politikbereiche betrifft. Ein wichtiges Prinzip der schweizerischen Integrationspolitik besagt, dass die Integration *über die Regelstrukturen* erfolgen soll, dass also darauf verzichtet werden, Sonderstrukturen für die Integration zu errichten.

Ziel der Integrationspolitik ist gemäss Ausländergesetz (Art. 4) das gelungene und friedliche Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung. Sie soll es den längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländern ermöglichen, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben. Das Konzept der Integrationspolitik wird auch gerne mit dem Motto „Fördern und Fordern“ umschrieben. Die Förderung dient der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben. Verpflichtungen, etwa zur Teilhabe an Sprach- oder Integrationskursen, welche die Gesetzgebung vorsieht, können aber nur gegenüber Drittstaatsangehöri-

gen durchgesetzt werden. Da diese Gruppe unter der ausländischen Wohnbevölkerung anteilmässig immer geringer wird, ist der Schwerpunkt auf Förderung und Anreize gesetzt.

Der Bundesrat sieht in seinem Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes vom März 2010¹¹ das Ziel staatlicher Politik gemäss Art. 4 Abs. 3 AuG in der chancengleichen Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Das Ziel ist demgemäss dann erreicht, wenn die Zugewanderten bezüglich Bildung, Arbeitsmarktchancen, Gesundheit, sozialer Sicherheit, Wohnqualität und Delinquenzverhalten ähnliche statistische Werte erreichen wie Schweizerinnen und Schweizer, die sich in der gleichen sozio-ökonomischen Lage und familiären Situation befinden. Damit muss eine gezielte Integrationspolitik die Voraussetzungen schaffen, damit Ausländerinnen und Ausländer ihre Fähigkeiten soweit wie möglich nutzen können. Zu diesem Zweck sind auch allfällige diskriminierende Schranken abzubauen. In die gleiche Richtung zielt die Tripartite Agglomerationskonferenz Bund-Kantone-Gemeinden (TAK), die im Juni 2009 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik verabschiedet hat.¹² Die TAK empfiehlt, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts als Ziel der Integrationspolitik auf *vier Grundprinzipien* abstützen: Chancengleichheit verwirklichen, Potenziale nutzen, Vielfalt berücksichtigen, Eigenverantwortung einfordern.

3.3.5. ASYLPOLITIK UND IRREGULÄRE MIGRATION: HUMANITÄRE TRADITION, DUBLIN UND SCHENGEN

Die Asylpolitik hat zum Ziel, Verfolgten Schutz zu bieten und Personen, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen, zurückzuführen. Die Schweiz bekennt sich dabei zu ihrer humanitären Tradition. Personen, denen nach einem Asylverfahren der Aufenthalt in der Schweiz erlaubt wird, soll die Integration in die Gesellschaft ermöglicht werden.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine zweckmässige Asylpolitik ohne internationale Zusammenarbeit kaum möglich ist. Dies betrifft zum einen die Festlegung der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylgesuchen im Rahmen des Dublin-Systems, welchem die Schweiz mit Wirksamkeit ab Ende 2008 beigetreten ist. Die Schweiz ist damit teilweise in den europäischen Asylraum eingebunden. Notwendig ist die internationale Zusammenarbeit aber auch zur Rückführung der abgelehnten Asylsuchenden: Ohne funktionierende Rückführungsabkommen ist die Durchsetzung der Wegweisungspolitik gegenüber vielen Staaten nicht möglich.

Der Beitritt der Schweiz zu Schengen ist für die schweizerische Migrationspolitik von mehrfacher Bedeutung: Die Schweiz übernimmt die EU-Visapolitik und die Regelung des Umganges mit irregulären Migranten (illegaler Grenzübertritt, Rückführung) und beteiligt sich via Frontex an der Sicherung der Europäischen Aussengrenzen. Gleichzeitig ist sie in ein europäisches System der Datenerfassung und des Datenaustausches eingebunden, das Mehrfachgesuche, Verschleierung der Identität und Nationalität sowie andere illegale Praktiken im Migrationsbereich bekämpft.

¹¹ Bericht des Bundesrates zuhanden der eidgenössischen Räte in Erfüllung der Motionen 06.3445 Fritz Schiesser „Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe“ und 06.3765 der SP-Fraktion „Aktionsplan Integration“ vom 5. März 2010, insbesondere Ziff. 4.1.

¹² Bericht „Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik“ vom 28. Mai 2009 zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 30. Juni 2009, www.tak-cta.ch.

3.3.6. MIGRATIONSAUSSENPOLITIK

Soweit nicht das Verhältnis zur EU im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens und der Anbindung an Schengen/Dublin betroffen ist, stellt sich die Frage nach dem Stellenwert der aktuellen und der künftigen Migrationsausserpolitik der Schweiz. Diese ist – im ureigenen Interesse der Schweiz – darauf ausgerichtet, irreguläre Migration zu bekämpfen, Rückkehr zu fördern, den Flüchtlingsschutz zu stärken und Migration im wirtschaftlichen Interesse der Schweiz und für eine nachhaltige Entwicklung von Herkunfts- und Transitländern zu nutzen.

Die heutige Migrationsausserpolitik engagiert sich in folgenden zentralen Bereichen:

1. Die Schweiz führt bilateral den Migrationsdialog zur Feststellung gleichgelagerter und divergierender Interessen und beteiligt sich aktiv am regionalen und internationalen Migrationsdialog (Global Forum on Migration and Development [GFMD]¹³, High Level Dialogue on International Migration, Budapest Prozess, Rabat Prozess u.a.).
2. Die Schweiz engagiert sich bilateral und multilateral für den Flüchtlingsschutz und die Suche nach nachhaltigen Lösungen für Flüchtlinge in den Herkunftsregionen wie auch bei der Verringerung von irregulären Weiterwanderungen gemäss dem Konzept „Protection in the Region“.
3. Die Schweiz unterstützt die freiwillige Rückkehr von Personen aus dem Asylbereich und ihre Wiedereingliederung ins Herkunftsland. Zudem werden in den Herkunftsländern Strukturhilfeprojekte umgesetzt zur Förderung des Aufbaus wirksamer Migrationsstrukturen. Dazu gehören auch Projekte im Bereich der Prävention irregulärer Migration.
4. Die Schweiz schliesst Migrationspartnerschaften mit Herkunftsstaaten zur Durchsetzung von schweizerischen migrationspolitischen Interessen unter Einbezug der Interessen des Herkunftslandes. Migrationspartnerschaften beinhalten je nach Bedürfnissen der Partner verschiedene Aktionsbereiche, die von Rückkehr, Sicherheitszusammenarbeit bis zum Synergiepotenzial zwischen Migration und Entwicklung reichen und flexibel gewählt

¹³

Das GFMD ist eine Staaten geführte, globale Plattform zum informellen und praxisorientierten Austausch im Bereiche Migration und Entwicklung. Der Mehrwert im Vergleich zu existierenden Initiativen besteht im spezifischen Fokus auf den Nexus Migration und Entwicklung, der Teilnahme von 150 Staaten (USA, China, Russland, Indien, Brasilien, Grossbritannien, Deutschland, etc.) und Akteuren der Zivilgesellschaft aus allen Weltregionen sowie der Bestrebung, als Katalysator für konkrete bi- und multilaterale Projekte zu dienen. Nach Belgien, den Philippinen, Griechenland und Mexiko wird die Schweiz 2011 den GFMD Vorsitz sicherstellen. Das Interesse der Staaten am GFMD als informeller Prozess ausserhalb der UNO ist gross. Auf globaler Ebene bietet sich zur Zeit keine Alternative an, welche ähnliche politische Unterstützung findet. Themen, die aktuell behandelt wurden betreffen u.a. den Abschluss von bilateralen und regionalen Partnerschaften zur Förderung regulärer Migration, Massnahmen zur Information irregulärer Migration, Rückkehrprogramme, Bekämpfung von Rassismus, zirkuläre Migration, Diaspora, doppelte Staatsbürgerschaft, Klimawandel und Migration.

werden können. Dadurch wird ein umfassender und partnerschaftlicher Ansatz ermöglicht.

5. Die Schweiz kämpft auf internationaler Ebene gegen den Menschenhandel und den Menschen schmuggel.

4. WIRTSCHAFTLICHE SITUATION ALS DETERMINANTE DER SCHWEIZERISCHEN MIGRATIONSPOLITIK

Die bisherige Ausländerpolitik spiegelt grösstenteils die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz. Eine florierende Wirtschaft war bis Ende der 80-er Jahre auf eine grosse Zahl von Arbeitskräften aus den sog. traditionellen Rekrutierungsländern (Italien, Spanien, Portugal, Jugoslawien) angewiesen. Erst der Anfang der 90-er Jahre einsetzende Strukturwandel (Abbau von Industriearbeitsplätzen, Umbau in eine Dienstleistungsgesellschaft) und die stark ansteigende Arbeitslosenquote (von 0.5% im Jahr 1990 auf 5.2% im Jahr 1997) forderten eine Überprüfung der Migrationspolitik. Sie führte zur Festlegung des Zwei-Kreise-Modells und bestand vorerst darin, die Zuwanderung von weniger gut qualifizierten Personen aus dem Balkan einzuschränken. Mit zeitlicher Verzögerung wurde in der Folge diese Politik im Ausländergesetz verankert. Schon während des Gesetzgebungsprozesses trat im Jahr 2006 das FZA mit den EU- und EFTA-Staaten in Kraft, mit welchem der Arbeitsmarkt für Staatsangehörige dieser Staaten geöffnet wurde.

Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU im Jahr 2002 und dem binären Zulassungssystem ist eine grundlegende Verschiebung im Schweizer Zuwanderungsmix zu beobachten. Während in den 1990er Jahren die Mehrzahl der Einwanderer aus Drittstaaten kam, einen tiefen Bildungsstand aufwies und hauptsächlich im Rahmen eines Familiennachzugs einreiste, wandern seit 2002 vorwiegend qualifizierte EU-Bürger zwecks Erwerbstätigkeit in die Schweiz ein.¹⁴

Trotz einer starken Beanspruchung der Freizügigkeit zeigt die aktuelle Entwicklung, dass die Wirtschaft darüber hinaus eine Erhöhung der Kontingente für Drittstaatsangehörige wünscht und der Fachkräftebedarf bzw. der Bedarf an Personen mit besonderem Hintergrund¹⁵ teilweise nicht in der EU gedeckt werden kann. Diskutiert wird daher eine Überprüfung des *Kontingentsystems*.

¹⁴ Daniel Müller-Jentsch/Avenir Suisse (Hrsg.), „Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst“, Zürich 2008. BFM (02.02.2010) „Abgeschwächte Zuwanderung von EU-27/EFTA-Angehörigen“ Medienmitteilung BFM. BFM (2009) „Ausländerstatistik per Ende August 2009“.

¹⁵ So können z.B. internationale Schulen in der Schweiz einen Bedarf an Lehrern nicht nur mit einer spezifischen sprachlichen Fähigkeit (z.B. englisch), sondern auch mit einem besonderen kulturellen Hintergrund haben (z.B. indische Lehrkräfte). Dies kann auch für die Zusammensetzung von Teams in Zentralen internationaler Konzerne in der Schweiz gelten.

5. AKTUELLE POLITISCHE DISKUSSIONEN

Wie bereits erwähnt, besteht bezüglich der Eckpunkte der schweizerischen Migrationspolitik ein relativ breiter politischer Konsens: Dies betrifft namentlich die Zwei-Kreise-Politik, die Rekrutierung von Drittstaatsangehörigen lediglich dann, wenn es sich um Stellen handelt, die eine besondere Qualifikation voraussetzt, die Notwendigkeit einer Integrationspolitik, eine humanitäre Asylpolitik in Zusammenarbeit mit den Europäischen Staaten und eine Wegweisungspolitik, die auf internationale Kooperation angewiesen ist.

Umstritten sind weniger diese Grundprinzipien, als vielmehr die Strategie, wie die migrationspolitischen Ziele erreicht werden sollen, und die Anforderungen im Einzelnen bzw. die konkrete Ausgestaltung dieser Politik. Dies gilt etwa für folgende Fragen:

- Die institutionelle Einbindung in den Freizügigkeitsraum (Abkommen oder einseitige Öffnung des Arbeitsmarktes) und die Frage nach dessen Ausdehnung auf neue EU-Mitgliedstaaten
- Die Einbindung der Schweiz in den Schengener Raum mit der dynamischen Übernahme des Schengen-Rechts auch im migrationsrechtlich relevanten Gebieten (Visapolitik, Grenzschutz, Rückführungspolitik)
- Möglichkeiten einer weitergehenden Öffnung des Arbeitsmarktes für Drittstaatsangehörige und Bedarf im tiefer qualifizierten Segment
- Die Rolle des Staates in der Integrationspolitik und die dafür notwendigen Mittel; der Umfang von Integrationspflichten
- Der Umgang mit „Sans Papiers“, insbesondere Jugendlichen, die hier die Schule besucht haben
- Der Umgang mit Kulturkonflikten in grundrechtlich relevanten Bereichen (Schulunterricht, Verschleierung, Minarette etc.)
- Die Einschätzung der aktuellen Asylpolitik (zu restriktiv oder zu liberal?)
- Die Frage nach der Wiederaufnahme der früheren Kontingentsflüchtlingspolitik in Ergänzung zum individuellen Asylverfahren
- Die Kriterien für die Bürgerrechtserteilung
- Die Kohärenz der schweizerischen Migrationspolitik (bspw. Synergien zwischen Migrationspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Entwicklungspolitik und Sicherheitspolitik)

6. BEWERTUNG DER HEUTIGEN POLITIK

Die schweizerische Migrationspolitik ist insgesamt als *Erfolg* zu bezeichnen. Angesichts des hohen Ausländeranteils in der Schweiz kann gesagt werden, dass sich die schweizerische Migrationspolitik im Grossen und Ganzen bewährt hat. Dies gilt:

- *für das Zulassungssystem auf den Arbeitsmarkt*: die Wirtschaft konnte in den letzten Jahren den Mangel an Arbeitskräften in der Schweiz mit der Rekrutierung von qualifizierten und weniger qualifizierten Erwerbstätigen in den 27 EU-Staaten kompensieren. Die Personenfreizügigkeit mit der EU hat massgeblich zum Wirtschaftswachstum in der Schweiz beigetragen. Zudem können die Unternehmen in Nicht-EU-Staaten die nötigen Spezialisten, Forscher und Kader rekrutieren, diese allerdings nur kontingentiert und mit Inländervorrang. Die Arbeitslosigkeit ist in der Schweiz mit 3.8% Ende 2010 im Vergleich zu den meisten EU-Staaten eine der geringsten;¹⁶
- *für die Integration der ausländischen Bevölkerung*, auch wenn es noch Probleme z.B. bei der Integration von jugendlichen Ausländerinnen und Ausländern (Bildung und Arbeit) zu lösen gilt. Auch religiöse und kulturelle Differenzen haben in letzter Zeit zu Spannungen geführt. Die bestehenden und geplanten Integrationsmassnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zielen in die richtige Richtung, nämlich einer gezielteren und verbesserten Integration der ausländischen Bevölkerung;¹⁷
- *für die Asylpolitik*: die Schweiz erfüllt ihre Schutzverpflichtungen gegenüber Verfolgten. Die proportional zur Bevölkerung grosse Aufnahme von Asylsuchenden im Vergleich zu EU - Aufnahmestaaten und die hohe Anerkennungsquote zeigen, dass Personen, die einer asylrelevanten Verfolgung oder Gefährdung ausgesetzt sind, in der Schweiz auch Schutz gewährt wird;
- *für die Bekämpfung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts*, bei welchen Verbesserungen erzielt worden sind (namentlich im Rahmen des Schengener-Abkommens);
- *für die Migrationsaussenpolitik*: Bundesrat und Parlament haben in den letzten Jahren die ersten Schritte zur Verbesserung der internationalen Migrationszusammenarbeit - multilateral und bilateral - eingeleitet. Dies betrifft auch die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten und mit der EU. Der "whole of government approach" in der Migrationsaussenpolitik (z.B. bei den Migrationspartnerschaften) ist unumgänglich geworden und soll die Kohärenz der schweizerischen Migrationspolitik sicherstellen, er muss aber noch verstärkt werden.
- Die wichtigsten Gesetze und internationalen Abkommen im Migrationsbereich haben sich bisher für die Schweiz grossmehrheitlich bewährt: das Ausländergesetz, das Asylge-

¹⁶ Siehe dazu auch den Bericht der OECD zur Schweiz von 2007.

¹⁷ Siehe dazu die Berichte des BFM vom Juli 2006, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz und vom März 2010, Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes (in Erfüllung Motion Schiesser und Motion der SP-Fraktion betreffend „Aktionsplan Integration“).

setz, das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU, die Genfer Flüchtlingskonvention, die Abkommen von Schengen und Dublin, u.a.m.

Dennoch ist auch die schweizerische Migrationspolitik sowohl im Rückblick als auch in aktueller Sicht nicht nur als Erfolgsgeschichte zu bezeichnen, sondern wurden in verschiedenen Phasen *Fehler* gemacht oder sind *Schwächen* erkennbar:

- Im Rückblick muss insbesondere die *Rekrutierung von schlecht qualifizierten Arbeitskräften* bis in die 90-er Jahre kritisch beleuchtet werden. Einerseits wurden aufgrund des Zuzuges billiger Arbeitskräfte notwendige Restrukturierungen in strukturschwachen Wirtschaftszweigen aufgeschoben. Andererseits zeigte sich in der Krise der 90-er Jahre, dass die schlecht qualifizierten Arbeitskräfte nach dem raschen Umbau hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft nicht mehr vermittelbar waren, was zu einer grossen Belastung auch der Sozialversicherungen geführt hat. Aufgrund dieser negativen Erfahrungen wurde im neuen Ausländergesetz auch das *Saisonnierstatut*, welches dieser Art von Rekrutierung Vorschub geleistet hatte, aufgehoben und durch ein System der Kurzaufenthaltsbewilligungen ersetzt, die nicht mehr wie früher auf einen Daueraufenthalt hinauslaufen sollten. Indessen ist auch anzumerken, dass auch der Zuzug dieser aus heutiger Sicht schlecht qualifizierten Arbeitskräfte nicht nur negative Aspekte gehabt, da viele Angehörige dieser Zuwanderergeneration eine besondere wirtschaftliche Dynamik entwickelt haben, insbesondere durch die Gründung von Kleinunternehmen.
- Ein Versäumnis der schweizerischen Migrationspolitik stellt die *späte Entwicklung einer Integrationspolitik* dar, welche diesen Namen verdient: Obwohl bereits seit den späten 60-er Jahren erkannt wurde, welcher Stellenwert der Eingliederung der Zuwandernden zukommt, dauerte es beinahe 30 Jahre, bis die Entwicklung einer entsprechenden Politik auf Bundesebene als öffentliche Aufgabe verstanden wurde. Neben der Tatsache, dass die Integration unterschiedlichster Zuwanderer eine komplexe Aufgabe ist und dass der Erfolg von Massnahmen primär von einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt abhängt, setzen die knappen Mittel und der Föderalismus der Umsetzung einer kohärenten Integrationspolitik enge Grenzen.¹⁸
- Die *Bekämpfung illegaler Einreisen* und die *Rückführungspolitik* hängen stark von der Kooperationsbereitschaft von Nachbarstaaten und weiteren Erstaufnahme- und Transitstaaten ab, und vor allem auch vom Rückübernahmewillen der Herkunftsstaaten. In diesem Bereichen sind in den letzten Jahren zwar auf konzeptioneller Ebene Fortschritte erzielt worden und sind verschiedene bilaterale Prozesse angeschoben worden, die längerfristig Erfolg versprechen; in kurzfristiger Perspektive sind die Probleme in den letzten Jahren aber nicht kleiner geworden. Es führt indessen kein Weg an verstärkter internationaler Zusammenarbeit und bilateralen Prozessen vorbei.

¹⁸

Vgl. auch den Bericht des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes (oben Anm. 11), S. 30ff (Ziff. 5: Möglichkeiten und Grenzen integrationsrechtlicher Regelung durch den Bund)

- Weitere Massnahmen sind nötig, um die überproportionale Straffälligkeit von Ausländern (51,2% der wegen Verbrechen und Vergehen verurteilten Personen im 2008 waren Ausländer, ebenso ca. 70% aller Inhaftierten) zu reduzieren. Dabei ist allerdings zu differenzieren, ob Straftaten von dauerhaft in der Schweiz anwesenden Personen (Aufenthalter und Niedergelassene) oder von Personen ohne rechtmässigen Aufenthalt verübt werden.

II. NORMATIVE RAHMENBEDINGUNGEN DER KÜNFTIGEN MIGRATIONSPOLITIK

Wenn wir über eine Migrationspolitik für das Jahr 2030 diskutieren, können wir dies nicht losgelöst von der Politik der vergangenen Jahrzehnte und der aktuellen Politik (siehe vorstehend), und der Zielsetzungen und der internationalen rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. der institutionellen Einbindung auf regionaler und globaler Ebene tun. Daher sollen im Folgenden die zentralen Themen für die folgenden zwei Jahrzehnte und die Zielsetzungen der Migrationspolitik diskutiert werden, ebenfalls die internationale Einbindung der Schweiz in die internationale Migrationspolitik, sei dies im Bereich Freizügigkeit, Zuwanderung oder Flucht und Vertreibung.

1. ZENTRALE ZIELE UND THEMEN DER SCHWEIZERISCHEN MIGRATIONSPOLITIK IM JAHR 2030

Wir gehen davon aus, dass die zentralen Ziele der heutigen schweizerischen Migrationspolitik (siehe oben 3.3.1.) auch in 20 Jahren noch Bestand haben werden, am namentlich die:

- Förderung des Wohlstandes;
- Schutzgewährung für Verfolgte i.S. der humanitären Tradition;
- Förderung des inneren Zusammenhaltes (Integration);
- Sicherheit für die Bevölkerung und Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung;
- Aktive Beteiligung an der Lösung der weltweiten Migrationsprobleme

Diese Ziele entsprechen weitgehend Art. 2 unserer Bundesverfassung, die den Zweck der Eidgenossenschaft u.a. in der Förderung der Wohlfahrt (Arbeitskräftebedarf) und in der nachhaltigen Entwicklung sieht, der Eidgenossenschaft aufgibt, für den inneren Zusammenhalt und die Chancengleichheit (Integration) und für die Sicherheit des Landes zu sorgen (Durchsetzung der rechtsstaatlichen Ordnung) und sich für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung einzusetzen (Migrationsaussenpolitik).

Ebenso dürften zentrale *Themen der Migrationspolitik*, die in den letzten Jahrzehnten trotz einiger neuer Fragestellungen weitgehend unverändert geblieben sind, mittel- und längerfristig Geltung behalten:¹⁹:

- Migration ist Realität, sie gehört zur Menschheitsgeschichte. Globalisierung ermöglicht mehr Mobilität und beschleunigt die Migration. Dabei erweisen sich Migrationsbewegungen als komplexe Prozesse.
- Die Schweiz hat in der Vergangenheit eine hohe Aufnahmekapazität und Integrationskraft unter Beweis gestellt. Sie ist faktisch ein Einwanderungsland (und mitunter auch ein Transitland), das von anderen Einwanderungsländern umgeben ist. Die Schweiz hat ihren Wohlstand auch der Einwanderung zu verdanken.
- Migration und Integration bilden zwei Kernbereiche der Schweizer Politik, die eng miteinander verbunden sind und die im Interesse der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung aufeinander abgestimmt werden müssen. Migration und Integration verlaufen nicht spannungs- und konfliktfrei. Fragen der Integration müssen daher immer wieder überprüft und neu definiert werden. Die Schweizerinnen und Schweizer sind ebenso gefordert wie die Migrantinnen und Migranten.
- Ursachen und Folgen der Migration reichen in zahlreiche andere Bereiche der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik hinein.
- Die Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Wirtschaft und den Nichtregierungsorganisationen ist von grosser Bedeutung.
- Die Wanderungsmuster und Fluchtursachen ändern sich, doch Migrationspolitik findet stets im Spannungsfeld zwischen der «humanitären Tradition» und der «Überfremdungssängste» statt.
- Die politischen Bereiche *Asyl, Ausländer und Arbeitsmarkt lassen sich nicht scharf voneinander trennen*. Menschen verlassen ihre Heimat oft aus verschiedenen Gründen. Spezifische Kategorisierungen, Zielsetzungen und Interessenlagen sind zu hinterfragen. Dieses Phänomen beschäftigt auch die Migrationsaussenpolitik unter dem Titel „Mixed Migration Flows“: Unter diesem Begriff versteht man, dass Flüchtlinge nur einen (mehr oder weniger geringen) Teil der Migranten stellen, die ihr Land verlassen. Da jedoch Migranten, sofern sie nicht wegen Verfolgung, sondern aus anderen Gründen (Arbeitssuche, Perspektivlosigkeit) das Land verlassen, wenige Möglichkeiten der legalen Migration haben, belasten sie die Asylsysteme. Die besondere Herausforderung besteht darin, unter diesen Voraussetzungen den effektiv Bedürftigen Schutz gewähren zu können und gleichzeitig den hohen Druck auf die Asylsysteme auszuhalten.

¹⁹

Siehe auch BFM Migrationsbericht 2008, a.a.O., S. 11.

- Es bedarf daher nationaler und internationaler Instrumente zur Lenkung von legalen und irregulären Migrationsbewegungen. Eine bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit mit der EU, den Herkunfts- und den Transitstaaten ist unabdingbar zur Handhabung der mit Migration verbundenen Probleme aber auch der Chancen.

2. DIE EINBINDUNG DER SCHWEIZ IN DIE EUROPÄISCHE MIGRATIONSPOLITIK UND IN DAS INTERNATIONALE UMFELD

2.1. INTERNATIONALE VERFLECHTUNG

Fragen der Migrationspolitik gehören traditionellerweise zum Kernbereich staatlicher Souveränität. Danach ist jeder Staat frei zu bestimmen, wer in sein Territorium zugelassen wird und wer es wieder verlassen muss²⁰. Die staatliche Souveränität im Migrationsbereich war allerdings schon immer dadurch eingeschränkt, dass internationale Migrationsbewegungen immer mindestens zwei Staaten in ihrem bilateralen Verhältnis betreffen und der eine Staat damit vom Verhalten des anderen Staates abhängig ist. Migrationsbewegungen sind durch einzelstaatliche Politiken zwar in weiten Teilen beeinflussbar, aber nicht völlig regulierbar: Neben der allfälligen Bereitschaft der Herkunfts- oder von Transitstaaten zur Kooperation spielen das Verhalten der Migrantinnen und Migranten (illegale Einreise und fehlende Kooperation bei Entfernungsmassnahmen), die Einhaltung von Menschenrechtsstandards (Non-Refoulement-Prinzip, Achtung des Anspruchs auf Familienleben etc.) und allfällige völkerrechtliche Bindungen (Niederlassungsverträge, Freihandelsverträge, Dienstleistungsfreiheit im Rahmen des GATS etc.) bzw. Einbindungen (namentlich in die gemeinsame Migrationspolitik der EU) eine Rolle.

Ohne enge internationale Zusammenarbeit kann die Schweiz aufgrund dieser starken internationalen Verflechtung keine erfolgreiche Migrationspolitik machen. Nicht zu erwarten ist aber, dass in den nächsten zwei Jahrzehnten die Dialoge auf internationaler Ebene, die unter anderem auf Initiative der Schweiz („Berne Initiative“) ihren Anfang genommen haben und heute im Rahmen des Global Forum on International Migration and Development und im High Level Dialogue on International Migration weitergeführt werden, zu einem internationalen normativen Rahmen führen werden, welcher verbindliche Regeln im Bereich der Zuwanderung und der internationalen Zusammenarbeit führen wird.

2.2. DIE SCHWEIZ ALS TEIL DES EUROPÄISCHEN FREIZÜGIGKEITSRAUMES UND ALS AN DER EUROPÄISCHEN ASYL-, GRENZSCHUTZ- UND EINWANDERUNGSPOLITIK BETEILIGTE

Für die Gestaltungsfreiheit der künftigen Migrationspolitik der Schweiz im Jahre 2030 steht das Verhältnis zur Europäischen Union im Vordergrund. Dabei sind zwei Bereiche auseinanderzuhal-

²⁰

Das Festhalten an diesem Kernbereich zeigt sich etwa in Art. 79 Abs. 5 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des Vertrages von Lissabon, der eine gemeinsame Einwanderungspolitik vorsieht, aber nicht das Recht der Mitgliedstaaten berührt, „festzulegen wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit zu finden“.

ten: Die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU und zwischen der Schweiz und der EU bzw. der EFTA einerseits und die gemeinsame Migrationspolitik der EU und die allfällige Einbindung der Schweiz andererseits. Indessen bestehen auch vielfältige Beziehungen zwischen diesen beiden Politikbereichen.

- Freizügigkeit in Europa

Wie die mehrfache Bestätigung der Freizügigkeit mit der EU und deren Ausdehnung auf neue EU-Staaten durch das Schweizer Stimmvolk gezeigt hat, hat die Politik im Rahmen des bilateralen Weges bisher breite Zustimmung genossen; in letzter Zeit ist allerdings aufgrund der starken Zuwanderung aus der EU ein Meinungsumschwung zu konstatieren.

Eine Abkehr von der Personenfreizügigkeit wäre mit der Kündigung der übrigen bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU verbunden, was diese Option politisch und *wirtschaftlich sehr teuer* werden lässt. Was die Zukunft der Personenfreizügigkeit betrifft, ist Folgendes zu bedenken:

- Die Zahl der Zuwanderung im Rahmen des FZA hängt entscheidend von der wirtschaftlichen Entwicklung in der Schweiz und in den EU-Staaten ab, namentlich von der Stärke des Arbeitsmarktes. Andere Zuwanderungsgründe im Rahmen des FZA (Rentner, Studenten) dürften weiterhin subsidiär bleiben.
- Der staatliche Regelungsspielraum im Sinne einer Zuwanderungsbeschränkung bei Personen, die einen Arbeitsvertrag in der Schweiz (bzw. in einem anderen FZA-Land) erhalten, ist nur noch marginal. Möglichkeiten bestehen im Bereich der Missbrauchsbekämpfung und der Kontrolle der flankierenden Massnahmen.
- Der Schweiz sind im Bereich der Auslegung des Freizügigkeitsabkommens durch Behörden und Gerichte enge Grenzen gesetzt; die (dynamische) Rechtsprechung des EuGH hat dabei grosse Bedeutung.
- Die Schweiz kann nicht mitbestimmen, welche Länder dem Freizügigkeitsraum angehören. Faktisch ist sie – möchte sie nicht die Aufkündigung der gesamten bilateralen Verträge riskieren, gebunden, jede EU-Erweiterung mitzumachen, genauer gesagt den Kreis der Freizügigkeitsberechtigten ebenfalls auszudehnen. Dies wird mittelfristig die Einführung der Freizügigkeit mit den Ländern des Westbalkan (Kroatien, Serbien, Montenegro, Mazedonien) bedeuten.
- Die EU selbst bestimmt nicht, nach welchen Regeln ein Staat eine Person einbürgert und damit zu einer Freizügigkeitsberechtigten macht. Mit anderen Worten bedeutet die staatliche Freiheit, ohne Einschränkungen zu bestimmen, wer Bürger wird, und damit das Recht auf Freizügigkeit erhält, gleichzeitig einen Verlust an Mitbestimmung, da alle

anderen Staaten im Freizügigkeitsraum an die souveräne Entscheidung des bürgerrecht-serteilenden Staates gebunden sind.

Der Rat der Europäischen Union betont in seinem Stockholmer Programm vom Dezember 2009, welches der Politik der nächsten fünf Jahre Ziele gibt, unter Ziff. 2.2. eine „uneingeschränkte Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit“ als eine der Grundprinzipien und Grundfreiheiten der EU.

Für die Schweiz wird es schwierig wenn nicht unmöglich werden, irgendwelche Sonderlösungen zu verhandeln.

- Gemeinsame EU- Asylpolitik und Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen

Seit ca. 30 Jahren entwickelt die EU eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik, die sich in einer ersten Phase primär mit Fragen der Flüchtlingspolitik befasst hat. In mehreren Schritten ist diese Politik ein immer zentralerer Bestandteil der Union geworden und hat nun im Lissabonner Vertrag eine neue Grundlage gefunden (Titel V des Vertrages über die Arbeitsweise der EU, Art. 67ff). Darin erhält die Union die Kompetenz, eine *gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Aussengrenzen* zu entwickeln. Mit dem Stockholmer Programm vom Dezember 2009 hat sich die Union zudem ein konkretes Arbeitsprogramm für die nächsten fünf Jahre (2010 bis 2014) gegeben. Absehbar ist, dass weitere Bereiche der Grenzschutzpolitik (z.B. Visa, Kontrolle an den Aussengrenzen, Einreise von Drittstaatsangehörigen), der Asylpolitik (Vertiefung der bisherigen Zusammenarbeit und der Standards) und der Einwanderungspolitik (z.B. Rechtstellung von Drittstaatsangehörigen) vereinheitlicht oder mindestens harmonisiert werden.

Die Schweiz ist bereits heute – nach dem Inkrafttreten der Schengen- und Dublinassoziiierung am 12.12.2008 – ganz (Grenzschutzpolitik via Schengen) oder teilweise (Asylpolitik via Dublin) in diese Politiken eingebunden und übernimmt auch die entsprechenden Weiterentwicklungen. Die Zusammenarbeit ermöglicht der Schweiz, zusammen mit den EU-Staaten *die illegale Migration verstärkt zu bekämpfen*. Je enger sich die Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten entwickelt, desto weniger kann sich die Schweiz auch in Zukunft hier ein Abseitsstehen leisten, sei dies in sicherheitspolitischer Hinsicht, sei dies, um nicht zum Reserveasylland zu werden.

Die Zukunft der schweizerischen Grenzschutzpolitik, der Asyl- und wohl auch der Einwanderungspolitik wird damit stark durch die Entwicklung in der Europäischen Union mitgeprägt sein:

- Die Schweiz ist an der Kontrolle und Sicherung der Aussengrenzen der EU voll beteiligt (Frontex).
- Die Schweiz ist an der Europäischen Visumpolitik beteiligt und macht die Visumserleichterungs- bzw. –verschärfungsmassnahmen mit.
- An den Landesgrenzen zu den EU-Nachbarstaaten (bzw. bei Flugverkehr zu den anderen Schengen-Staaten) fallen systematische Personenkontrollen seit dem Inkrafttreten der

Schengen/Dublin-Bestimmungen weg. Im Gegenzug kann sich die Schweiz am Sicherheitssystem zur Bekämpfung illegaler Praktiken im Migrationsbereich beteiligen.

- Die Schweiz dürfte in mittelbarer Zukunft in der Asylpolitik noch stärker eingebunden werden, spätestens, wenn Dublin mit den anderen asylpolitischen Instrumenten zu einem einheitlichen „Asyl-Kodex“ verknüpft wird, welcher die Voraussetzungen der Asylgewährung und das Asylverfahren regeln dürfte. Dies liegt allerdings im schweizerischen Interesse, da die zukünftigen europäischen Standards weitgehend dem heutigen Rechtszustand in der Schweiz entsprechen, wodurch ein Attraktivitätsgefälle verkleinert wird.
- Im Bereich der Einwanderungspolitik – inklusive Rekrutierungspolitik²¹ – besteht noch weitgehende staatliche Souveränität²² und auch in Zukunft der grösste Spielraum. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass die Existenz eines Freizügigkeitsraumes Auswirkungen auf die allgemeine Migrationspolitik hat: So ist beispielsweise die Frage der Freizügigkeit von in der EU niedergelassenen Personen aus Drittstaaten zu klären und auch deren Recht auf Familiennachzug. Wie verzahnt Innen- und Aussenpolitik in einem Freizügigkeitsraum sind, zeigt sich daran, dass die Zulassungspolitik gegenüber Personen aus Drittstaaten immer mehr eine Angelegenheit wird, die alle Vertragsstaaten betrifft, weil die zugelassenen Personen über kurz oder lang Begünstigte des Freizügigkeitsregimes werden. Dies bedeutet aber auch, dass *einheitliche Normen sehr wohl im schweizerischen Interesse liegen*.

Die Schweiz wird sich somit aus wohlverstandener Eigeninteresse kaum von dieser Teilhabe an einer gemeinsamen europäischen Grenzschutz-, Asyl- und Einwanderungspolitik verabschieden können und wollen.

3. ENTWICKLUNG IM BEREICH FLÜCHTLINGE UND IRREGULÄRE MIGRATION

Die Menschenrechtsabkommen (namentlich die Europäische Menschenrechtskonvention, der UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und die UNO-Folterkonvention) verpflichten die Schweiz, das Vorbringen jedes Menschen zu prüfen, der vorgibt, er würde bei einer Rückführung in einen bestimmten Staat gefoltert oder unmenschlich behandelt werden. Nur wenn die

²¹ Je stärker sich die EU allerdings zukünftig gemeinsam um den Zuzug von Hochqualifizierten (vgl. etwa heute die sog. „Blue-Card-Richtlinie“ 2009/50 vom 25. Mai 2009) bemühen könnte (z.B. gemeinsame Anwerbung), desto schwieriger könnte würde die Position von Nichtbeteiligten an diesem Wettbewerb um die fähigsten Arbeitskräfte werden.

²² Gemäss Art. 77ff AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union gemäss Vertrag von Lissabon) hat die EU in den Bereichen Grenzschutzpolitik, Asyl- und Einwanderungspolitik mehr oder weniger weitgehende Kompetenzen. Im Bereich der Einwanderungspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen gilt dies gemäss Art. 79 u.a. für Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen, Normen zur Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln, die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmässig aufhalten und deren Bewegungsfreiheit; hingegen bleiben die Mitgliedstaaten frei zu bestimmen, wie viele Drittstaatsangehörige als Arbeitnehmer oder selbständig erwerbende einreisen dürfen.

Schweiz die Verantwortung für die Prüfung an einen sicheren Drittstaat abgeben kann (namentlich im Rahmen der Zusammenarbeit mit den EU-Staaten im Dubliner-System, siehe oben), kann sie sich dieser Pflicht entziehen. Daher wird der Asylpolitik auch in den folgenden Jahren wie heute die Aufgabe zukommen, mittels eines fairen Asylverfahrens zu eruieren, wer bei uns Asyl erhält, wer die Schweiz wieder verlassen muss und wer allenfalls aufgrund von Rückschiebungshindernissen einen anderen Status bekommt und hier bleiben darf.

Die Politik kann – neben der Förderung der Zusammenarbeit mit den anderen (namentlich europäischen) Aufnahmestaaten – versuchen, die Ursachen von Flucht und Verfolgung möglichst einzudämmen.

Eine realistische Politik muss aber von folgenden Überlegungen ausgehen:

- Auch in Zukunft werden – trotz der vielfältigen Bemühungen um Friedenssicherung und um Schutz der Menschenrechte – Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts weiterhin vorkommen, und so das Bedürfnis nach internationalem Schutz für die Flüchtenden weiter bestehen lassen. Die Zahl der Personen, die gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen, dürfte damit steigen.
- Auch in Zukunft werden aufgrund des starken Migrationsdrucks aus weniger entwickelten Staaten nach Europa die *Migrationsflüsse gemischt* („mixed migration flows“) bleiben, d.h. Flüchtlinge und Migranten, die wirtschaftlicher Misere und Perspektivlosigkeit entgehen wollen, umfassen. Der Druck auf das Asylsystem könnte auch durch eine Einwanderungsquote aus diesen Staaten nicht gemildert werden, da Angebot und Nachfrage weder quantitativ noch qualitativ übereinstimmen.
- Auch in Zukunft werden bedeutende personelle und finanzielle Ressourcen eingesetzt werden müssen zur Klärung der Schutzbedürftigkeit von gesuchstellenden Personen. Sie können zunehmend nur in Grenzen gehalten werden durch den Zugang und die Beteiligung am europäischen Informationsaustausch.

III. MIGRATIONBEEINFLUSSENDE FAKTOREN UND PROGNOSEN

Neben den beschriebenen innerstaatlichen Zielsetzungen und den normativen Rahmenbedingungen stellt sich die zentrale Frage für eine künftige Migrationspolitik in *der Einschätzung der künftigen Migrationsflüsse*. Die Ursachen und Faktoren der Migration sind so komplex, dass sich keinerlei gesicherte Prognosen machen lassen, weder über die globalen Migrationsflüsse, noch derjenigen nach Europa oder gar nach der Schweiz.

Diskutiert werden können aber Tendenzen und Szenarien und aufgezeigt werden können die wichtigsten Faktoren aus heutiger Sicht, seien dies „Pull-Faktoren“, die eine Einwanderung in ein bestimmtes Land oder eine Region fördern (z.B. Arbeitskräftebedarf, demographische Alterung) oder „Push-Faktoren“, welche Auswanderung bewirken (Konflikte, Armut, Klima), und deren Stärke. Insofern können aufgrund der früher gemachten Erfahrungen und der heutigen Ein-

schätzung gewisse Prognosen gewagt werden, die mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit zutreffend sein dürften. Allerdings sind extreme Ereignisse, deren Eintritt nicht völlig abwegig ist, denkbar, welche diese Prognosen stark relativieren könnten (so genannte „wild cards“; z.B. Pandemien, Klimakatastrophen, ungeahnte technische Entwicklungen oder unvorhersehbare politische Ereignisse).

1. GLOBALE UND REGIONALE PUSH- UND PULL-FAKTOREN

Die OECD hat im Jahr 2009 eine grossangelegte Studie²³ über die Zukunft der internationalen Migration in die OECD-Länder veröffentlicht, die auf einer umfassenden Analyse der migrationsfördernden Faktoren in den Herkunfts- und den Zielländern beruht. Diese Analyse wird den folgenden Überlegungen zugrunde gelegt.

Die Studie untersucht dabei die verschiedensten *Schlüsselparameter* bzw. die hauptsächlichsten Faktoren in Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die globalen Migrationsflüsse. Zu diesen Parametern zählen für die Verfasser die geopolitische Situation, die weltweite sozioökonomische Entwicklung, die Weltwirtschaft und der Welthandel, die Ressourcenfrage (Erdöl und andere Rohstoffe), Umweltbelange, Lebensmittelsicherheit, Klima und mögliche damit verbundene Flüchtlingsströme, technologische Entwicklung, Infrastruktur (Bauten, Bildung, Gesundheitsinfrastruktur), regionale Kooperationen (z.B. BRIC) und deren Beitrag zur Problemlösung (z.B. Korruption), der Wettkampf um Ressourcen und Sicherheitsbelange (Konflikte, interne Unstabilität).

Als wichtigste *Pull-Faktoren* zählt die OECD-Studie namentlich Folgende auf: Bruttosozialprodukt, Anteil ausserhalb des Landes Geborener und deren geographische Herkunft, hauptsächlich Beschäftigungssektoren, Anteil von Personen mit tertiärer Bildung, Anteil der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung, Fertilitätsrate, Altersstruktur der werktätigen Bevölkerung, Inflation, Anteil von Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit.

Als „*Push-Faktoren*“ berücksichtigt die Studie den Anteil der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung, politische Stabilität und Fehlen von Gewalt, Fortschritte im tertiären Bildungsbereich, Anteil Bevölkerung in Dürregebieten und gefährdeten Küstengebieten, Alter und Fertilität der Bevölkerung in den Herkunftsregionen und deren Geschlechterverteilung, Einkommen, Inflation, technologische Entwicklung, Zugang zu sauberem Wasser) nach.

Schliesslich werden „*Wild Cards*“ definiert, welche zwar eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit haben, aber im Falle eines Eintrittes starke Auswirkungen auf die Migration und die Migrationspolitik haben würden (Umwelt, Gesundheit, Änderungen in der nationalen oder globalen Governanz, steigende soziale Spannungen, Kriege und Bürgerkriege, Wirtschaftskrisen).

Diese verschiedenen Faktoren, die globale Migrationsbewegungen erklären, gelten auch für die Schweiz. Für eine genauere Analyse sind diese Faktoren allerdings auf unsere Verhältnisse her-

²³ OECD, L'avenir des migrations internationales vers les pays de l'OCDE, OCDE 2009 (283 Seiten).

unterzubereiten und zu gewichten (siehe namentlich unten IV). Zu berücksichtigen ist im europäischen Rahmen zudem das Personenfreizügigkeitsregime, welches Auswanderung und Einwanderung begünstigt bzw. fördert.

2. HAUPTSÄCHLICHE DETERMINANTEN FÜR DAS AUSMASS UND DIE DYNAMIK GLOBALER MIGRATIONSBEWEGUNGEN

Die verschiedenen aufgezählten Push- und Pull-Faktoren haben heute je nach Kontext und persönlicher Situation der Betroffenen Einfluss auf die Entscheidung von Menschen, ein Land zu verlassen und in ein anderes Land zu einzuwandern. Im Folgenden sollen die aus der Sicht des Runden Tisches *wesentlichen Faktoren* dargestellt werden, welche heute und in Zukunft das Ausmass und die Dynamik von Migration erklären.

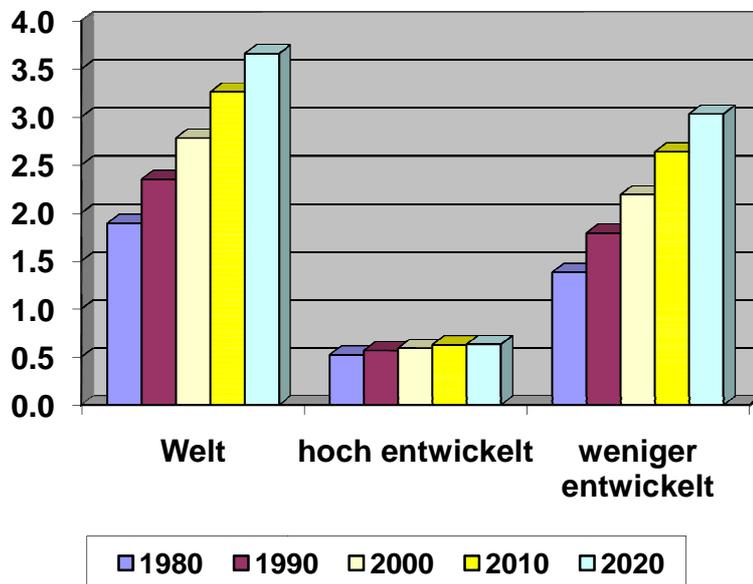
Für das *Ausmass der Migration* sind zu einem grossen Teil wirtschaftliche und demographische Unterschiede verantwortlich, während dem die *Dynamik* der Migration von Faktoren wie soziale Netzwerke und Entwicklungen im Transport-, Informations-, Kommunikations- und Menschenrechtsbereich beeinflusst wird. Mit ihnen sowie den Politikantworten der Regierungen lässt sich auch hinreichend darlegen, weshalb zu welchem Zeitpunkt Migrationen auf welchen Routen in welche Regionen und Staaten beobachtet werden können. Diese Faktoren sind näher zu untersuchen:

- *Einkommensunterschiede*: Die unterschiedlichen Einkommen zwischen den Ländern und Regionen sowie innerhalb der Länder führen zum einen zu innerstaatlichen Migrationsbewegungen, die sich in der Regel als Land-Stadt-Flucht manifestieren. Über Landesgrenzen hinweg werden diese Bevölkerungsbewegungen als internationale Migration erfasst. Die Unterschiede zwischen den Staaten sind gross und reichen von durchschnittlich weniger als 250 \$ bis hin zu mehr als 50'000 \$ pro Jahr. Auch innerhalb der Staaten selbst und innerhalb der Regionen, wie z.B. in Europa sind die Einkommensunterschiede beträchtlich. Dies heisst allerdings nicht, dass Unterschiede zwangsläufig zu Migrationsbewegungen in eine bestimmte Richtung führen müssen. Die Erfahrungen in Europa zeigen vielmehr, dass Disparitäten selbst von eins zu fünf nicht wesentliche Migrationen auszulösen vermögen. Auch sind die Staaten mit den tiefsten pro Kopf Einkommen nicht automatisch auch die Staaten mit der stärksten Auswanderungstendenz. Dennoch kann allgemein festgestellt werden, dass grosse Einkommensunterschiede vor allem für junge Menschen genügend Anreize geben können, ausserhalb ihres Heimatlandes – dauerhaft oder nur vorübergehend – neue Lebensperspektiven zu suchen und zu realisieren.
- *Demographische Entwicklung*: Die demographische Entwicklung in den verschiedenen Regionen verläuft ebenfalls sehr unterschiedlich. Währendem in den hoch entwickelten Staaten vor allem des industrialisierten Nordens die Zahl der Einwohner wie auch die

Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter nur minimal – dank Migration – zunimmt, stagniert oder sogar rückläufig ist, sehen sich die Staaten des Südens einer stark wachsenden Bevölkerung gegenüber mit einer Wirtschaftssituation, die mit der steigenden Zahl von ins erwerbsfähige Alter eintretenden Menschen nicht Schritt halten kann.²⁴

- Die weltweite Wirtschaftskrise hat an diesem Befund wenig geändert, auch wenn zeitweilig die irreguläre Migration abgenommen hat. Migration in höher entwickelte Staaten, verbunden mit oder ohne Migration von Familienangehörigen, ist bei solchen Perspektiven eine der wenigen verbleibenden Strategien für ein wirtschaftliches Überleben.

AKTIVE BEVÖLKERUNG 1980 BIS 2020 (IN MIA.)²⁵



- *Soziale Netzwerke*: Die Existenz sozialer Netzwerke ist ein bedeutender Faktor zur Erklärung von Migrationsentscheidungen, Reiserouten und Zieldestinationen. Unter dem Einfluss von etablierten oder spontanen Netzwerken entscheiden Migranten im Herkunftsland, oftmals aber auch in Transitländern, entsprechend ihrer finanziellen Möglichkeiten, anderer Gegebenheiten und Rahmenbedingungen, wann, unter welchen Umständen und

²⁴ Auch für die Staaten des Südens ist allerdings zu differenzieren und sind teils gegenläufige Tendenzen zu berücksichtigen. So ist z.B. für China aufgrund der 1-Kind-Politik mittelfristig mit einem Arbeitskräftebedarf zu rechnen, der mit Einwanderung kompensiert werden müsste. Für die Situation im südlichen Afrika ist ebenfalls einschränkend auf die Abschwächung des Bevölkerungswachstums im Zusammenhang mit der Verbreitung des HIV-Virus hinzuweisen.

²⁵ International Labour Office ILO, EAPEP - Economically Active Population Estimates and Projections 1980-2020.

in welches Aufnahmeland die Migration führt. Die Anwesenheit einer zahlenmässig bedeutenden Gruppe von Personen aus einem bestimmten Herkunftsland bzw. einer Herkunftsregion in einem bestimmten Aufnahmeland hat denn auch oft einen kontinuierlichen Zustrom von Migranten zur Folge. Diese können Familienangehörige, Verwandte, Bekannte oder auch nur Personen aus der gleichen Umgebung sein, die dank der Angehörigen oder anderer Personen zu den für den Migrationsentscheid relevanten Informationen gelangt sind und die mit finanzieller Unterstützung dieser Personen in das Ziel-land reisen und sich dort einrichten können. Welches Aufnahmeland für welche Migranten attraktiv sind, bestimmt sich daher nicht so sehr aufgrund makroökonomischer Gesichtspunkte und dem Leistungsangebot an öffentlich produzierten Gütern im Gesundheits-, Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialbereich, sondern ist wesentlich das Ergebnis einer Anzahl von Entscheiden und Teilentscheiden aufgrund von zugänglichen und als verlässlich eingestuften Informationen über alternative Lebensperspektiven ausserhalb des Heimatlandes.

- *Entwicklungen im Transportbereich:* Wirtschaftsgefälle und demographische Unterschiede liefern Erklärungen für das Ausmass der Migration, soziale Netzwerke erlauben Migranten, Lebensperspektiven ausserhalb des angestammten Wohnortes zu entwickeln. Die Migrationsinfrastruktur und ihre Entwicklung unterstützt indessen die Umsetzung der getroffenen Entscheidung. Nachdem in einer ersten Phase ab Ende des neunzehnten Jahrhunderts Transportwege zu Land und zu Wasser ausgebaut wurden und damit eine enorme Verkehrszunahme sowie Abnahme der Reisezeiten erzeugt werden konnte, wurde dieser Prozess mit dem Aufbau des Luftverkehrs weiter beschleunigt und ist auch heute noch nicht zum Stillstand gekommen. Gleichzeitig sind die *Transportkosten* vor allem im internationalen Verkehr um Grössenordnungen *gefallen*. Dies führt heute dazu, dass Kontinente übergreifende Migrationsbewegungen schneller vonstatten gehen und weniger Kosten verursachen als noch vor wenigen Jahren für Reisen ins benachbarte Ausland. Dies gilt selbst für irreguläre Migrationen, bei dem die reisende Person neben den Transportkosten hohe Schmuggelprämien zu entrichten hat. Historische Studien belegen, dass die Zeitdauer für die Amortisation der z.T. enormen Kosten mit Ausnahme von Fällen des Menschenhandels im Verlaufe der Zeit kontinuierlich gesunken ist.
- *Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie:* Die rasanten Entwicklungen im Bereiche der Informations- und Kommunikationstechnologie ermöglichen es potentiellen Migranten, ein realistischeres, aktuelles und an ihren Bedürfnissen orientiertes Bild über mögliche Lebensperspektiven im Ausland zu gewinnen. Gleichzeitig setzten sie Migrantinnen und Migranten in die Lage, den Kontakt mit Angehörigen im

Heimatland nicht zu verlieren. Der afrikanische Kontinent weist seit einigen Jahren das am stärksten wachsende Wachstum in der mobilen Telekommunikation aus, sodass mittlerweile mehr als 50% der Bevölkerung über Mobiltelefon erreichbar ist. Zusammen mit sinkenden Verbindungspreisen bedeutet dies für immer mehr Migranten, unabhängig der geographischen Distanzen ständig in Verbindung mit Angehörigen und Bekannten bleiben zu können. Der uneingeschränkte und kostengünstige Zugang zum weltweiten Web ermöglicht es Migranten, selbst im entfernten Ausland zu Hause zu sein. Die sich abzeichnenden Auswirkungen auf die Gesellschaften der Herkunftsländer, der Zielländer wie auch der Migranten selbst sind noch kaum abschätzbar, können aber durchaus als revolutionär bezeichnet werden.

- *Entwicklungen im Menschenrechtsbereich:* Währendem die Entwicklungen im Transport- und Kommunikationsbereich die Überwindung von Distanzen und Grenzen erleichtern, fördern Menschenrechtsstandards und ihre Festigung die Aussicht und die Möglichkeiten, im Aufnahmeland einen Status zu erlangen. Die Entwicklung des internationalen Schutzes, die graduelle Ermöglichung des Zuganges zu sozialen Rechten im Bereiche der Gesundheit, der Bildung, der Arbeit und der sozialen Sicherheit, die Anstrengungen im Bereiche der Nichtdiskriminierung führen neben der Respektierung fundamentaler Menschenrechte sowohl in Herkunfts- als auch in Transit- und Aufnahmeländern dazu, Migrationsprojekte besser planbar und umsetzbar zu machen.
- *Personenfreizügigkeitsregime:* Bereits hingewiesen wurde (III.1) auf die Bedeutung regionaler Freizügigkeitsräume, namentlich der EU (mit Beteiligung der Schweiz), auf das Ausmass der Migration.
- *Staatliche Lenkungsmaßnahmen als migrationshemmende Faktoren:* Die Reaktionen auf die vorgenannten Entwicklungen führt in den meisten Aufnahmeländern des industrialisierten Nordens dazu, vermehrt Steuerungsinstrumente vor allem zur besseren Kontrolle der irregulären Migrationsbewegungen einzuführen. Diese äussern sich in einer verschärften Visumspraxis, verstärkten Grenzkontrollen, dem zunehmenden Ausbau der Inlandkontrollen, dem Einsatz von Informatiklösungen zur Verknüpfung der Kontrollinstrumente und in restriktiven Regelungen des Zuganges zu sozialen Rechten. Insgesamt konnte damit eine Stabilisierung der unkontrollierten Migration zumindest zeitweise erreicht werden, wenngleich in nicht wenigen Fällen Verlagerungseffekte auf andere Staaten beobachtet werden. Entscheidende Fortschritte brachten hingegen Anstrengungen im Bereiche der engeren regionalen Zusammenarbeit.

3. MIGRATION IN DIE SCHWEIZ: DEMOGRAPHISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE PERSPEKTIVEN DES LANDES ALS WICHTIGSTE FAKTOREN DER ZUWANDERUNG

Gründe für Migration und deren Ausmass und Dynamik hängen zwar – wie dargestellt – von einer Vielzahl von Faktoren ab, die z.T. von den Aufnahmestaaten nicht beeinflusst werden können. Andererseits haben wir auch gesehen, dass die gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation (namentlich die Lebensqualität, Verdienstmöglichkeiten, soziale Netzwerke und die demographische Situation) einen wesentlichen Einfluss auf künftige Migrationsflüsse hat.

Nachfolgend sollen vor diesem Hintergrund die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen *Perspektiven der Schweiz* dargestellt werden.

3.1. DEMOGRAPHISCHER WANDEL UND SICH DARAUS ERGEBENDE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN ARBEITSMARKT, DIE SOZIALWERKE, DAS GESUNDHEITSWESEN UND DIE BILDUNG²⁶

Die *demographische Alterung* ist einerseits auf den Rückgang der Geburtenhäufigkeit²⁷ und andererseits auf Fortschritte bei der Bekämpfung der Sterblichkeit zurückzuführen. Diese Entwicklungen sind bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts zu beobachten und beeinflussen seit mehreren Jahrzehnten die Altersstruktur der Schweizer Bevölkerung. Das Phänomen ist nicht neu, es wird sich aber – bedingt durch das Hineinwachsen der Baby-Boom-Generation in das Rentenalter – in den kommenden Jahren markant beschleunigen. Die Szenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS) 2010-2060 deuten alle auf einen *markanten Anstieg der Personen über 65*, und insbesondere derjenigen über 80 Jahren, bis ins Jahr 2060 hin. Dies drückt sich auch in einem markanten Anstieg des Altersquotienten, d.h. des Anteils der Personen über 65 Jahren im Vergleich mit der Gruppe der 20-64 Jährigen, aus. In allen drei Szenarien des BFS zur Bevölkerungsentwicklung 2010-2060 wird diese Tendenz klar ersichtlich. Prozentual gesehen wird dieses Verhältnis voraussichtlich von ca. 26% (2008) auf über 50% im Jahr 2060 ansteigen.

Für das Jahr 2030 sieht das mittlere Szenario des BFS eine Quote von 57.2% im erwerbsfähigen Alter vor, bei einer Gesamtbevölkerung von 8.1 Mio. Personen (im Vergleich zu 7.8 Mio. Ende 2009). Damit hätte die Schweiz einen Verlust von 210'000 Arbeitnehmenden hinzunehmen (ein Minus von 4.5%), dies bei einem Bevölkerungswachstum von ca. 300'000 Personen.

Die *Zuwanderung* übt einen wesentlichen Einfluss auf die Schweizer Altersstruktur aus. Laut neueren Schätzungen, welche die zugewanderten Personen und ihre Nachkommen mit einberechnen, verursachte die Einwanderung in den Jahren 1946-1995 ein Wachstum der Schweizer Bevölkerung um bis zu 35%. Da die Zuwandernden im Vergleich zur Schweizer Bevölkerung

²⁶ BFS „Szenarien der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010-2060“ In Erarbeitung, voraussichtliche Publikation im Juli 2010. Dieses Dokument bildet die Quellengrundlage für den ganzen Abschnitt. Ergänzende Literatur wird separat angegeben.

²⁷ Seit ein paar Jahren konnte wieder ein Anstieg der Geburtenrate verzeichnet werden. 2008 betrug die Geburtenrate von Schweizer Frauen 1.37, während dieser Wert in der EU mit 1.51 und in Drittstaaten mit 2.15 deutlich höher ist. Aus: BFS „Szenarien der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010-2060“. In Erarbeitung, voraussichtliche Publikation im Juli 2010.

überdurchschnittlich jung sind, tragen sie zur Verlangsamung der demographischen Alterung bei.²⁸

Aus diesen demographischen Entwicklungen folgen verschiedene Herausforderungen für die Schweiz. Im Bereich der *Sozialversicherungen* wird insbesondere die *Finanzierung der AHV* unter Druck geraten, da diese nach dem Umlageverfahren geschieht. Einerseits führt die demografische Alterung zu einem Anstieg der Zahl der AHV-Bezüger. Andererseits dürfte der prognostizierte Rückgang des Anteils der Erwerbstätigen einen Rückgang bei den einflussenden Mitteln nach sich ziehen. Die Gründe für Letzteres sieht das BFS u.a. in der Alterung der Bevölkerung sowie im Anstieg von Personen, die eine Tertiärausbildung machen und somit tendenziell später auf den Arbeitsmarkt gelangen.

Infolge der Alterung der Schweizer Bevölkerung dürfte es zudem auf dem Arbeitsmarkt zu einem *Mangel an Arbeitskräften* kommen. Dies würde sich insbesondere in arbeitskräfteintensiven Sektoren, wie beispielsweise dem Bau- und Gesundheitssektor oder dem Gastgewerbe bemerkbar machen.²⁹ Betroffen sind somit auch Sektoren (z. B. Gesundheit), die auf qualifiziertes Personal angewiesen sind.

Die zunehmende *Langzeitpflegebedürftigkeit* als Folge der Alterung der Gesellschaft wird eine weitere Herausforderung darstellen. Die *Gesundheitssysteme* werden in quantitativer und qualitativer Hinsicht auf mehr Personal angewiesen sein. Nebst der erhöhten Nachfrage nach Versorgungsleistungen stellen sich akute Nachwuchsprobleme. In einer aktuellen Studie wird die Zahl der zu rekrutierenden Gesundheitsfachkräfte bis ins Jahr 2030 auf mindestens 120'000 bis 190'000 geschätzt.³⁰ Bereits zum jetzigen Zeitpunkt kann das schweizerische Gesundheitssystem nur dank des ausländischen Personals funktionieren – im Jahr 2006 stammten 34% der Spitalangestellten aus dem Ausland.³¹

In den vergangenen zehn Jahren war eine ausgeprägte *Zunahme des Bildungsgrades* der Schweizer Bevölkerung zu verzeichnen, wobei dieser Trend weiter deutlich nach oben zeigt. Ebenso hat innerhalb der ausländischen Bevölkerung der Anteil an Personen mit Tertiärdiplom in den vergangenen Jahren markant zugenommen. Dieser war 2008 gleich hoch wie bei der schweizerischen Bevölkerung. Mehr als die Hälfte der Zunahme des Anteils von Tertiärabschlüssen in der ausländischen Bevölkerung ist auf die neuere Einwanderungspolitik (seit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU im Jahr 2002 und dem binären Zulassungssystem) zurückzuführen.³² Eine derart beschaffene, hochqualifizierte Einwanderung ist jedoch nicht auto-

²⁸ BFS (2003) „Chancen, Risiken und Herausforderungen der demographischen Entwicklung“ DEMOS: Informationen aus der Demographie.

²⁹ BFS (2003) „Chancen, Risiken und Herausforderungen der demographischen Entwicklung“ DEMOS: Informationen aus der Demographie: 19 ff.

³⁰ *Hélène Jaccard Ruedin, H./France M. Weaver, „Ageing Workforce in an Ageing Society. Wieviele Health Professionals braucht das Schweizer Gesundheitssystem bis 2030?“. Obsan, Careum 2009.*

³¹ Es existieren noch keine aktuelle umfassende Datensätze zum Anteil und zur Zusammensetzung des ausländischen Gesundheitspersonals in der Schweiz. Im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe „Migration und Gesundheitspersonal“ wird seit anfangs 2009 anhand von 3 Studien das Ausmass des Phänomens in der Schweiz analysiert. Die Daten entstammen den Zwischenberichten dieser Studien.

³² BFS (2009) „Künftige Entwicklung des Bildungsniveaus der Bevölkerung in der Schweiz“.

matisch mit einem Anstieg an besetzten qualifizierten Arbeitsstellen gleichzusetzen. Andererseits kann ein Teil der gut ausgebildeten Migranten (namentlich Frauen) in der Schweiz, insbesondere Personen, die nicht bereits als Arbeitskräfte im Ausland rekrutiert wurden, sondern auf anderen Wegen in die Schweiz gekommen sind (z.B. als Flüchtlinge oder Heiratsmigranten), seine Qualifikationen und Potenziale nicht umsetzen.³³

3.2. WIRTSCHAFTLICHE SITUATION DER SCHWEIZ: PROGNOSEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE MIGRATIONSPOLITIK

Die wirtschaftliche Situation der Schweiz, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität und damit verbunden das Bedürfnis nach Arbeitskräften spielt für eine zukunftsgerichtete Migrationspolitik eine bedeutende Rolle. Dabei darf von folgenden *Grundtendenzen* ausgegangen werden³⁴:

- Weiter fortschreitende Globalisierung mit starken internationalen Verflechtungen
- Wachstumsimpulse aber gleichzeitig starker Wettbewerb durch die Schwellenländer
- Fortgeschrittener demographischer Wandel in Europa wirkt wachstumsdämpfend
- Viele Staaten kämpfen mit hoher Staatsverschuldung und hoher Steuerlast
- Regionale Polarisierung: Arbeitskräfte und Kapital konzentriert sich in erfolgreichen Regionen

Aufgrund dieser Ausgangslage sieht ein *mittleres Szenario* von Avenir Suisse folgende Entwicklung voraus: Die Wirtschaftskrise 2008-2010 endet relativ glimpflich und den EU-Ländern gelingt es durch eine Neuauflage des Stabilitätspaktes die ausufernde Staatsverschuldung in den Griff zu bekommen. Der weitere Aufstieg der Schwellenländer führt zu einem langanhaltenden globalen Aufschwung, der auch Europa mitzieht und die Folgen des demographischen Wandels abmildert. Die Schweiz bewahrt zwar ihre Standortvorteile, es besteht aber weiterhin eine Tendenz zur Angleichung an die europäischen Nachbarn. Wachstum und der demographischer Wandel führen europaweit zur Vollbeschäftigung und lassen den Pool an möglichen Zuwanderern langsam versiegen. Der Einwanderungsdruck in die Schweiz klingt ab und die Schweizer Firmen stehen in einem starken internationalen Wettbewerb um Arbeitskräfte. Folglich stellt sich migrationspolitisch auch weniger die Frage, wie man die Zuwanderung reduziert oder lenkt, als vielmehr, wie man nach wie vor qualifizierte Arbeitskräfte ins Land holt.

Gemäss übereinstimmender Einschätzung des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes und von Travail Suisse ist für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz von einem *vorsichtig optimistischen Szenario* auszugehen. Unabhängig davon, wie die politische Einbindung der Schweiz in die

³³ Yvonne Riano/Nadia Bagdadi/Doris Wastl-Walter, „Les migrantes qualifiées et leurs possibilités d'intégration professionnelle en Suisse“ Résultats et recommandations d'une recherche réalisée dans le cadre du Programme national de recherche « Intégration et exclusion » (PNR 51), Bern 2008.

³⁴ Die folgenden Ausführungen beruhen auf Grundlagenpapieren von Avenir Suisse, Travail Suisse und des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes zuhanden des Runden Tisches Migration und sind von diesem für ihre Zwecke angepasst worden.

EU in zwanzig Jahren aussehen wird, ist davon auszugehen, dass sich die allgemeine Stellung der Schweiz innerhalb Europas nicht gross verändert. Für den *Wirtschaftsstandort Schweiz* sind dabei folgende wirtschaftliche Entwicklungen absehbar:

- Der Standortvorteil relativ tiefer Steuern dürfte erhalten bleiben. Die Schweiz dürfte ihre Staatsverschuldung auch in der Krise tiefer halten können als umliegende Länder.
- Das Produktivitätswachstum geht weiter. Der Anstieg beträgt in der Schweiz im langjährigen Durchschnitt 1 bis 1.5 % pro Jahr. Es gibt keinen plausiblen Grund für die Annahme, dass diese Entwicklung in den nächsten Jahren stark von der bisherigen Entwicklung abweichen sollte.
- Der Strukturwandel geht weiter. Zum einen wird der Dienstleistungssektor weiter wachsen. Dies wegen der Alterung der Bevölkerung insbesondere im Gesundheitsbereich, aber beispielsweise auch im Bereich der Kinderbetreuung oder der Dienstleistungen für Haushalte, sofern das Erwerbspotential der Eltern stärker als bisher genutzt werden soll. Die Pharmafirmen (inkl. Medizinaltechnik in weitem Sinne) werden ebenfalls von der demographischen Entwicklung profitieren. In der Industrie erfolgt entweder ein Umbau in Richtung Cleantech / erneuerbarer Energien oder die Industrie verliert weiter an Bedeutung in Bezug auf das BIP bzw. die Arbeitsplätze.
- Aufgrund der demographischen Entwicklung steigt die Bedeutung der älteren Personen für die Konsumnachfrage, und zwar in ganz Europa. Damit nimmt auch die Bedeutung der Altersvorsorge für die stabile wirtschaftliche Entwicklung zu.
- Es ist zu erwarten, dass sich die Schweiz weiterhin als Forschungsstandort behaupten können. Die Qualität der Hochschulen (insbes. ETH Und EPFL) wirken auch als Anreiz für die Ansiedlung neuer Unternehmen und Forschungsabteilungen. Angesichts der demographischen Entwicklung wird sich die Frage stellen, in welchem Masse wir ausländische Studenten ausbilden können und wollen. Nur mit genügenden Studierendenzahlen wird sich die Schweiz als Ausbildungsstandort ihren Platz behaupten können.
- Die Finanzindustrie wird weniger von einem grossen Rückgang betroffen sein als allenfalls von einer Verlagerung vermehrt zu Versicherungsdienstleistungen. Der Versicherungsbedarf wird angesichts der demographischen Veränderung tendenziell zunehmen (Finanzierung des Alters).
- Der Luxusmarkt dürfte seine heutige Stellung behaupten können.
- Offen ist heute die Frage, wie die Schweiz in zehn bis zwanzig Jahren international eingebunden ist. Neben der Variante, dass die Schweiz wie bisher die bilateralen Verträge

ausbaut, besteht die Möglichkeit, dass sich die Schweiz isoliert und zu einer Art „Monaco der Alpen“ wird, oder dass die Schweiz mit einem EU-Beitritt ähnlich wie andere europäische Kleinstaaten die internationale Integration schafft.

Die Schweizer Wirtschaft ist also in der Lage, auch in zehn bis zwanzig Jahren zu wachsen und den Wohlstand in der Schweiz zu vergrössern. Dazu ist aber nötig, dass die Arbeitskräfte in der Schweiz verfügbar sind. *Die Verfügbarkeit der „richtigen“ Arbeitskräfte in der richtigen Anzahl wird zum entscheidenden Wachstumsfaktor.*

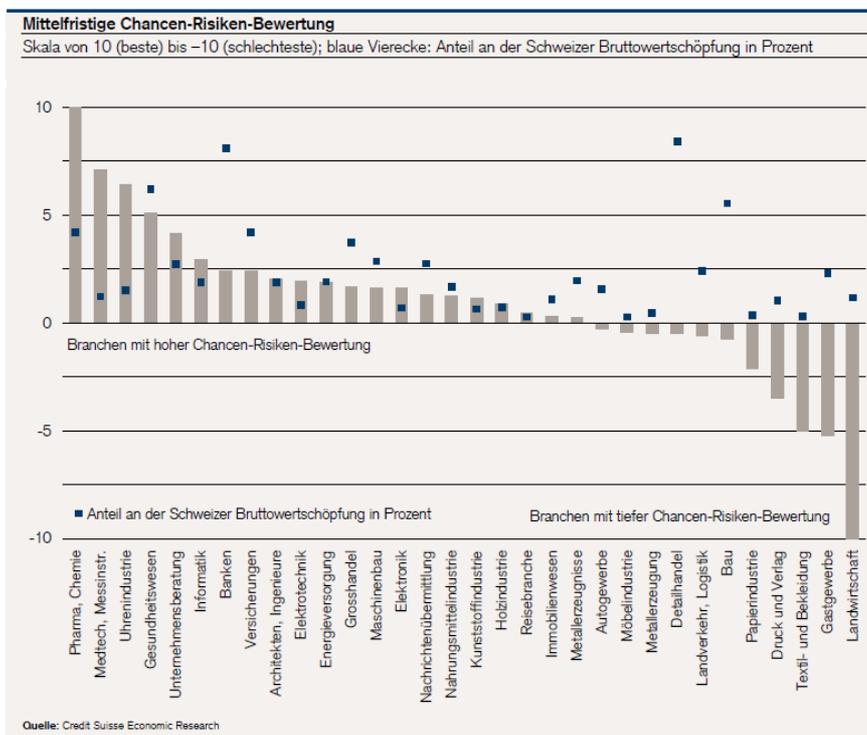
Für den Arbeitsmarkt geht ein realistisches Szenario von folgenden Annahmen aus

- Revolutionäre Entwicklungen unberücksichtigt, kann davon ausgegangen werden, dass sich nicht in riesiger Masse weiterhin Produktionsstätten ins Ausland verlagern werden. Wachstum ist im Dienstleistungssektor zu erwarten.
- Das Profil der Arbeitnehmenden über alles gesehen, wird sich nicht sehr stark verändern. Die bisherigen Tendenzen werden sich fortsetzen: Bei steigender Produktivität und bei einem weiter fortschreitenden Strukturwandel steigen die Anforderungen an die Qualifikationen der Arbeitnehmenden allgemein (d.h. auf jedem Qualifikationsniveau) und insbesondere auch an die Entwicklung dieser Qualifikationen. So steigen beispielsweise die Anforderungen an die sozialen Kompetenzen, weil in den wachsenden Berufsfeldern der direkte Kontakt eine grosse Rolle spielt (Pflege, Betreuung etc.). Für den Pflegebereich, der angesichts der fortschreitenden Langlebigkeit einen steigenden Bedarf an Personal hat, braucht es nicht in jedem Fall hochqualifiziertes Pflegepersonal, sondern sozialkompetente Personen für Hilfestellungen im täglichen Leben; sowohl in Altersheimen wie zu Hause. Die Frage wird sein, wie sich die Baby-Boomer-Generation ihren Lebensabend gestalten wird (neue Wohnformen, Unterstützungsbedarf im hohen Alter).
- Eine solide Grundqualifikation ist überall gefragt. Ohne lebenslange Anpassung an die sich ändernden und steigenden Qualifikationsanforderungen sind die Arbeitnehmenden nicht mehr arbeitsmarktfähig. Mit anderen Worten nehmen eine qualitativ gute Grundausbildung und die dauernde Weiterbildung von allen Arbeitnehmenden (Schweizer und Ausländer, Frauen und Männer, Junge und Alte) für die Schweiz an Bedeutung weiter massiv zu.
- Die demographische Entwicklung (siehe bereits oben 2.1.) führt zu einem Arbeitskräftemangel in der Schweiz. Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz (wie Europa allgemein) grundsätzlich als Einwanderungsland attraktiv bleiben wird. Nachdem mehr oder weniger ganz Europa den gleichen demographischen Prozess durchläuft, ist jedoch zu erwarten, dass sich die rein innereuropäische (EU)- Migration eher abschwächen wird (unter der Annahme, dass die neuen EU Länder ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum auf-

weisen werden und sich damit die Attraktivität zur Migration innerhalb der EU verkleinern wird).

- Verschärft wird sich der bereits heute teilweise bestehende Fachkräftemangel. Dies gilt beispielsweise für folgende Gebiete: Forschung und Entwicklung, technische und handwerkliche Berufe, Lehrer und Lehrerinnen auf allen Bildungsstufen, Gesundheitsberufe, Haushalt und Kinderbetreuung etc. Beim Fachkräftemangel der Zukunft geht es also ganz klar nicht nur um Arbeitnehmende mit Tertiär-Abschluss, sondern auch um Arbeitnehmenden mit einer guten Ausbildung, die aber auf tieferem Niveau angesiedelt ist.

Anhang: Entwicklung verschiedener Branchen: Siehe Graphik aus dem Branchenhandbuch CS.



4. PROGNOSEN ÜBER DIE MIGRATIONSFLÜSSE

4.1. PROGNOSE FÜR DIE OECD-LÄNDER

Die OECD ist in ihrer Studie aus dem 2009³⁵ über die Zukunft der internationalen Migration in die OECD-Länder zusammenfassend – ohne sich auf konkrete Zahlen festzulegen – zum Schluss gekommen,

- dass es sehr wahrscheinlich ist, dass die weltweite Migration steigen wird (oder mindestens stabil bleiben wird), und zwar linear oder gar stärker als in den letzten 30 Jahren;
- dass in vielen nicht-OECD-Staaten eine Mischung von wirtschaftlichen, demographischen, sozialen, umweltrelevanten und politischen Faktoren den Migrationsdruck erhöhen dürfte;
- dass wahrscheinlich der Bedarf an Migranten in den OECD-Ländern steigen oder mindestens stabil bleiben wird, wobei ein gesteigerter Bedarf vor allem für jene Länder auszumachen ist, in welchen sich eine Alterung der Bevölkerung mit wirtschaftlicher Attraktivität paart;
- dass sich der globale Wettbewerb um Arbeitskräfte intensivieren wird, namentlich für die hoch- und mittelqualifizierten Individuen, und eventuell auch für unqualifizierte Arbeitskräfte;
- dass die politische Stabilität in vielen Regionen der Welt die Hauptsorge bleiben wird und dass viele Menschen – auch auf dem Hintergrund zunehmender Umwelt- und Klimaprobleme – versuchen werden, Grenzen zu überwinden, um in weniger riskante Gebiete zu gelangen (hingegen ist sehr unsicher, wie viele dieser Migranten in die OECD-Länder gelangen werden).

Schliesslich hält die Studie fest, dass – abhängig von den jeweiligen Migrationspolitiken – die Migrationsflüsse in die OECD-Staaten vermutlich nicht ausreichen dürften, um den Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung und des Bevölkerungsrückgangs auf die Wirtschaft begegnen zu können. Diese Einschätzung entspricht der Auffassung der EU-Kommission in ihrem Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ aus dem Jahr 2005³⁶, wonach die *Zuwanderung aus Drittländern* einen Rückgang der Bevölkerungszahl *bis 2025* allenfalls ausgleichen könnte, aber allein die durch das Altern der Bevölkerung bedingten Probleme nicht lösen könne. Dazu brauche es eine wirksame und transparente Verwaltung der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen, und es müssten aktive Mass-

³⁵ OECD, *L'avenir des migrations internationales vers les pays de l'OCDE*, siehe oben III.1.

³⁶ Mitteilung der Kommission vom 16. März 2005, KOM (2005) 94 endg., Ziff. 1.2.

nahmen zugunsten der Integration und Chancengleichheit getroffen werden. Die Frage, ob in grösserem Maße auf Einwanderung als eine Antwort auf die demografische Alterung zurückgegriffen werden sollte, müsse auf nationaler und europäischer Ebene und in Gesprächen mit den Herkunftsländern diskutiert werden.

4.2. DIE PROGNOSEN DES BUNDESAMTES FÜR STATISTIK FÜR DIE ZUKÜNFTIGEN MIGRATIONSFLÜSSE IN DIE SCHWEIZ

Gemäss einer Schätzung des BFS³⁷ wird die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten in den nächsten Jahrzehnten einen wichtigen Einfluss auf die Migrationsflüsse in die Schweiz ausüben. Die Bevölkerungsstruktur der EU-Staaten wird jedoch parallel zu derjenigen in der Schweiz Veränderungen unterliegen: In der Mehrheit dieser Staaten wird eine schnelle und markante Alterung stattfinden.³⁸ Zudem wird sich die zunehmende Angleichung der sozio-ökonomischen Niveaus der neuen EU-Länder an diejenigen Westeuropas in einem Anstieg des Arbeitskräftebedarfs bemerkbar machen. Diese Länder werden ihren Nachwuchs künftig grösstenteils selber absorbieren, wodurch sich die Push-Faktoren für eine Auswanderung reduzieren. Auf der anderen Seite verfügt die Schweiz aufgrund ihrer strukturellen Vorteile weiterhin über eine Reihe interessanter Pull-Faktoren für potentielle Migranten, wie etwa die relativ guten Arbeitsbedingungen, die vergleichsweise hohe Lebensqualität, oder die hohe soziale Sicherheit.³⁹ Die Schweiz soll sich voraussichtlich dennoch, aufgrund einer prognostizierten sozio-ökonomischen Konvergenz mit den europäischen Staaten, *zu einem weniger attraktiven Zielland für EU-Bürger entwickeln*.⁴⁰ Gemäss diesen Überlegungen ist langfristig mit einer Abnahme der Einwanderung aus den EU-Mitgliedstaaten in die Schweiz zu rechnen.

Dagegen wird das Bevölkerungswachstum in vielen Drittstaaten in den nächsten Jahrzehnten höchstwahrscheinlich einen zunehmenden Migrationsdruck zur Folge haben. Ein hohes Ausmass an Armut in diesen Ländern, im Zusammenhang mit einer sehr jungen Bevölkerung, könnte immer mehr Bewohner dieser Regionen dazu drängen, nach Europa und in die Schweiz zu emigrieren.⁴¹ Basierend auf der aktuellen Migration bezieht das BFS für Immigranten aus Drittstaaten nur hochqualifizierte Personen und ihre Familien in die Berechnung der Szenarien mit ein.

³⁷ BFS „Szenarien der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010-2060“ In Erarbeitung, voraussichtliche Publikation im Juli 2010. Dieses Dokument bildet die Quellengrundlage für die folgenden Ausführungen. Ergänzende Literatur wird separat angegeben.

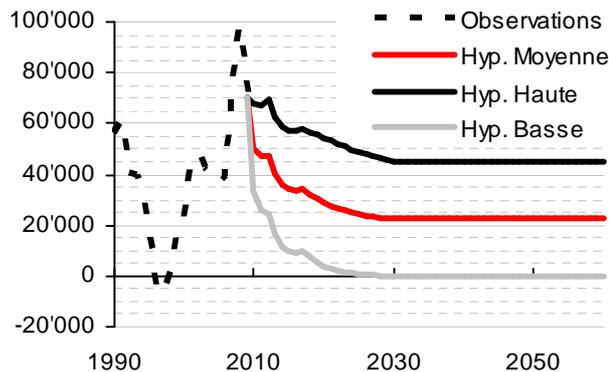
³⁸ Gemäss der Eurostat Bevölkerungsprojektionen 2008-2060 wird damit gerechnet, dass 2060 nur zwei Personen im Arbeitsfähigen Alter auf jeweils eine Person im Alter von 65 Jahren oder darüber kommen werden, derzeit beträgt dieses Verhältnis 4 zu 1. Diese Entwicklungen lassen sich insbesondere auch für Deutschland und Portugal prognostizieren, wobei ein Grossteil der Migranten in der Schweiz aus diesen Ländern stammt.

³⁹ Daniel Müller-Jentsch, „Humankapital als mobile Ressource. Reflexionen über den Standort Schweiz“, in: Daniel Müller-Jentsch/Avenir Suisse (Hrsg.) „Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst“, Zürich 2008, S. 285-302.

⁴⁰ Thomas Straubhaar, „Die Personenfreizügigkeit und der Alinghi-Effekt“ in Daniel Müller-Jentsch/Avenir Suisse (Hrsg.) „Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst“, Zürich 2008, S. 132 ff.

⁴¹ Schutzbedürfnisse als Migrationsgrund wurden in dieser Analyse nicht berücksichtigt: Die Zahl der anerkannten Flüchtlinge liege viel tiefer als der Rest der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz; zudem stellten Flüchtlinge eine spezifische Kategorie dar, welche spezifische Bedürfnisse aufweisen und sich somit stark von den anderen Migrantenkategorien unterscheiden.

Ausgehend von diesen Grundüberlegungen und von den Durchschnittswerten der Migrationswerte der letzten 20 Jahren, hat das BFS drei Zukunftsszenarien zum Migrationssaldo der Schweiz entworfen.⁴² Die Hypothesen für die drei Szenarien beruhen auf spezifischen Annahmen zu drei Grössen: der Entwicklung der wirtschaftlichen Zyklen in der Schweiz, des Einflusses der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten (und deren wirtschaftlichen Entwicklung) sowie der Bedeutung der strukturellen Vorteile der Schweiz.⁴³



Vergleicht man die Migrationssaldi der Szenarien mit dem aktuellen Wert von 2008, wird ein klarer Rückgang der Nettoeinwanderung ersichtlich. Auch das Szenario mit dem höchsten Migrationssaldo bleibt immer noch weit unter dem aktuellen Stand.

IV. FAZIT: DIE AUSGANGSLAGE

1. ZUSAMMENFASSUNG: POLITISCHE, RECHTLICHE UND FAKTISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Der Runde Tisch Migration hält nach einer *insgesamt positiven Bewertung* der heutigen Politik (auch wenn er einige Schwächen festgestellt hat, auf die bei den Schwerpunkten der künftigen Migrationspolitik zurückzukommen sein wird) grundsätzlich an den Zielen der Migrationspolitik für die Zukunft fest: Die Migrationspolitik soll weiterhin dem Interesse der Wohlstandssicherung und –förderung dienen, Verfolgten Schutz gewähren, Einheimischen und Zugewanderten Si-

⁴² Im Jahr 2008 lag der Migrationssaldo bei 98'167 Personen (-5'196 Schweizer, 75'267 EU-Bürger, 28'087 Drittstaatsangehörige). Für die Szenarien des BFS wird davon ausgegangen, dass sich die Werte ab 2030 auf den folgenden Niveaus stabilisieren werden: Für das Szenario „Mittel“ wird ein Wert von 22'500 Personen berechnet (-7'500 Schweizer, 15'000 Europäer, 15'000 Drittstaatsangehörige), für das Szenario „Hoch“ 45'000 Personen (-5'000 Schweizer, 30'000 Europäer, 20'000 Drittstaatsangehörige) und für das Szenario „Tief“ 0 Personen (-10'000 Schweizer, 0 Europäer, 10'000 Drittstaatsangehörige).

⁴³ Andere Statistikinstitute gehen von ähnlichen Werten für die Schweiz aus. Gemäss Eurostat-Projektionen wird sich der jährliche Migrationssaldo der Schweiz von 40'000 auf 25'000 im Jahr 2060 reduzieren. Die UNO hingegen geht von einem jährlichen Migrationssaldo von 20'000 Personen während der ganzen Projektionsdauer aus.

cherheit bieten und ein gelungenes Zusammenleben fördern und sich an der Lösung internationaler Migrationsprobleme auch zum Nutzen der Schweiz beteiligen.

Festgehalten werden soll prinzipiell am geltenden *Zwei-Kreise-Modell*, auch wenn aufgrund der Herausforderungen zu untersuchen ist, inwiefern der Arbeitsmarkt für Personen ausserhalb der EU/EFTA zu öffnen ist. Der Integrationspolitik wird angesichts der zu erwartenden weiteren Zuwanderung zukünftig zentrale Bedeutung zukommen. Die schweizerische Asylpolitik bedarf, um weiterhin die Aufnahme von Flüchtlingen im Sinne der humanitären Tradition und die Rückführung Abgewiesener sicherstellen zu können, einer Zusammenarbeit im Rahmen von Dublin, aber auch mit den Herkunfts- und Transitstaaten. Die schweizerische Migrationsausserpolitik wird in diesem Rahmen stark gefordert sein.

Eine Weiterentwicklung der schweizerischen Migrationspolitik in Hinblick auf das Jahr 2030 muss die *Realitäten einer globalisierten Welt berücksichtigen*. Es wird neuer nationaler und internationaler Instrumente zur Lenkung von legaler und irregulärer Migrationsbewegungen bedürfen. Dabei sind die internationale Verflechtung der Schweiz und deren Abhängigkeiten von anderen Staaten zu berücksichtigen, ebenso die institutionelle und normative Einbettung in den Europäischen Freizügigkeitsraum und die Beteiligung an der Europäischen Asyl- und Grenzschutzpolitik. Es ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft grosse Fluchtbewegungen zu bewältigen sein werden und dass der Migrationsdruck aus den weniger entwickelten Regionen der Welt anhalten wird. Offen ist, wie viele dieser Personen in die Schweiz gelangen werden, was u.a. von der Ausweitung des Dublin-Raumes und der Durchsetzung der Zuständigkeitsregeln abhängt und vom Erfolg der Instrumente der Zuwanderungskontrolle in Europa (z.B. Aussengrenzschutz, Biometrie).

Für die Schweiz ist vor diesem Hintergrund und aufgrund des *demografischen Wandels* (Alterung der Gesellschaft mit den begleitenden Herausforderungen für den Arbeitsmarkt, die Sozialwerke, das Gesundheitswesen und die Bildungslandschaft) und des voraussichtlichen Bedarfes einer prosperierenden *Wirtschaft an qualifizierten Arbeitskräften* die Frage der Zuwanderung von grosser Bedeutung. Fraglich ist, ob dieser Bedarf an Arbeitskräften in der EU gedeckt werden kann, oder ob es einer Rekrutierung von Personen ausserhalb des Freizügigkeitsraumes bedarf.⁴⁴

Neben dieser „erwünschten“ Zuwanderung ist die Zahl der Personen, die gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen (auch unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Folgen der Klimaänderung) oder die der Perspektivlosigkeit in ihrer Region entfliehen, zu berücksichtigen. Die Schweiz dürfte auch in Zukunft Ziel von Fluchtbewegungen und Armutsmigration bleiben wird.

⁴⁴ Vgl. dazu auch u.a. *Raymond Saner/Nicolas Velebit*, Demografische Alterung und Arbeitskräftemangel: Eine neue Landkarte der Migration? Die Volkswirtschaft 5-2009, S. 57ff, die festhalten, für die Schweiz könnte sich in Zukunft eine Lockerung der Beschränkung für Drittstaatsangehörige aufdrängen.

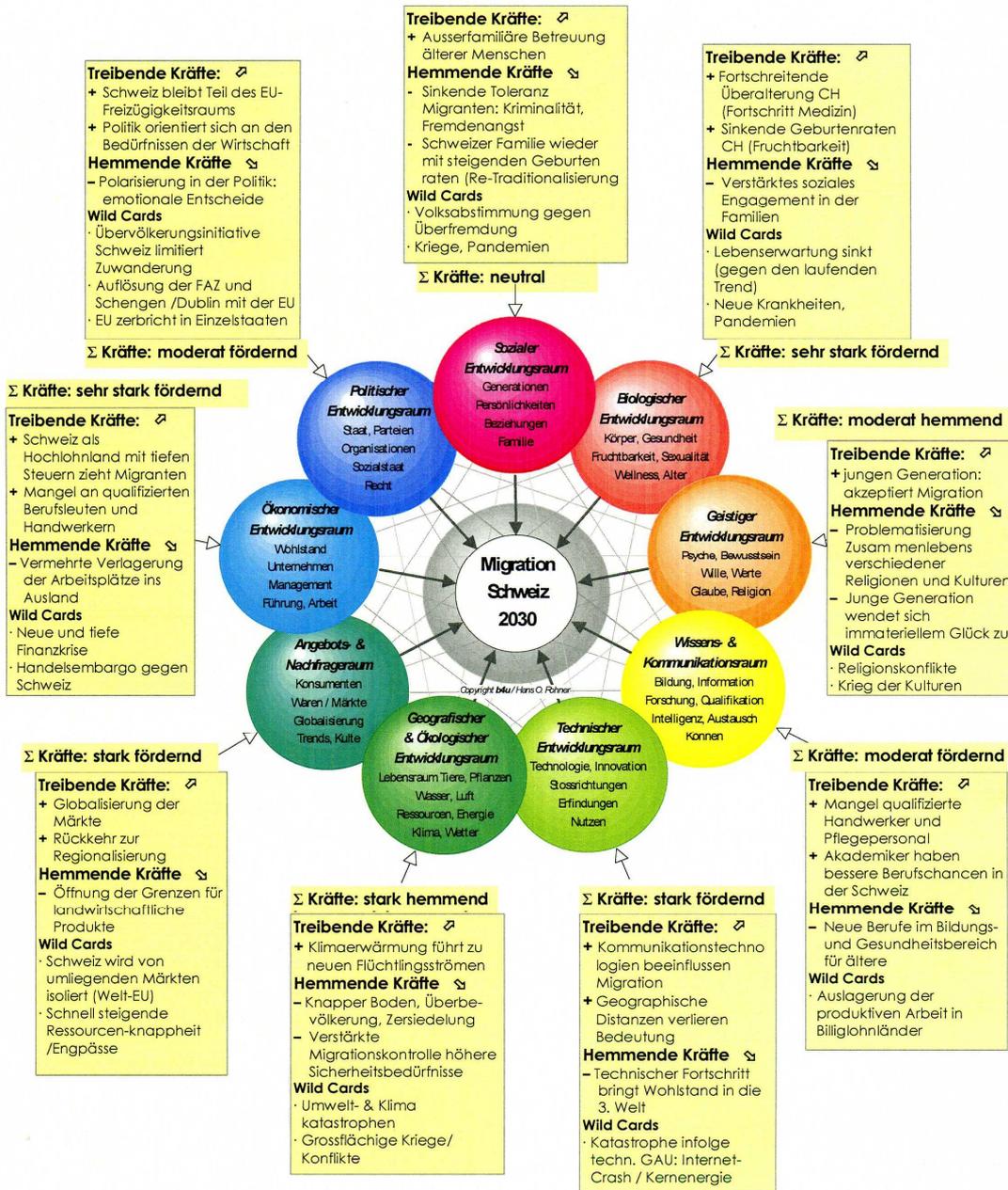
2. SZENARIEN

Der Runde Tisch Migration hat unter Berücksichtigung der Studien der OECD und der Prognosen des Bundesamtes für Statistik (BFS) versucht, eine auf die Schweiz zugeschnittene Analyse⁴⁵ der migrationsfördernden und –hemmenden Faktoren und deren Einfluss auf die künftige Zuwanderung in die Schweiz vorzunehmen, indem sie die Einflussfaktoren in Bezug auf ihre Bedeutung definiert und diese Faktoren nach Stärke gewichtet hat. Dabei wurde auch die Eintrittswahrscheinlichkeit berücksichtigt. Das Resultat dieser Analyse zeigt, welche Kräfte nach Ansicht des Runden Tisches die Migration in den nächsten 20 Jahren determinieren werden, wobei positive Kräfte zu ansteigender Migration führen, negative Kräfte gegen Zuwanderung wirken.

Die Untersuchung hat vor allem gezeigt, dass als treibende Kräfte künftiger Einwanderungsbewegungen in erster Linie die *demographische Situation* (Alterung, sinkende Geburtenraten, sinkende Fruchtbarkeit) und der *wirtschaftliche Erfolg* der Schweiz (attraktive Lohn- und Arbeitsbedingungen, tiefe Steuern, Mangel an qualifizierten Berufsleuten) zu nennen sind. Ebenfalls die Migration in die Schweiz treibende Faktoren sind die *Globalisierung* der Märkte, die neuen *Kommunikationstechnologien*, der Verlust der Bedeutung geographischer Distanzen und die *Personenfreizügigkeit* mit der EU, auch wenn diese aufgrund der ähnlichen demographischen Situation in den EU-Staaten in 20 Jahren nicht mehr dieselbe Auswirkung wie heute haben dürfte. Als migrationshemmende Faktoren hat der Runde Tisch für die Schweiz in erster Linie (neben den beschränkten Ressourcen) *die verstärkte Migrationskontrolle* – sei dies im Rahmen von Schengen, sei dies unilateral – anerkannt.

Bei der Darstellung der einzelnen Bereiche, Faktoren und der Stärke dieser Kräfte bestehen Beurteilungsspielräume, zusammenfassend zeigt sich aber doch ein kohärentes Bild. Ebenfalls einbezogen wurden Ereignisse mit tiefer Eintrittswahrscheinlichkeit, aber potentiell hoher Auswirkung (sog. „wild cards“).

⁴⁵ Basierend auf einer 360-Grad Umfeld-Sphärenanalyse unter Anleitung von *Hannes Rohner*, der dieses Modell entwickelt hat.



Es lassen sich daraus verschiedene Szenarien ableiten, die in die Überlegungen in Bezug auf die künftigen Herausforderungen und die Schwerpunkte der Migrationspolitik einbezogen werden können wie beispielsweise:

- So ist ein Szenario denkbar, wonach aufgrund von politischen Entscheidungen (z.B. Kündigung des Freizügigkeitsabkommens verbunden mit einer restriktiven Migrationspolitik) die Einwanderung stark zurückgeht. In Verbindung mit einer weiter sinkenden Geburtenrate führt dies zu einer stark schrumpfenden Bevölkerung (Szenario Japan).
- Ein Auseinanderbrechen der Europäischen Union in Kombination mit der Einführung protektionistischer Politiken führt zu einer tiefen Wirtschaftskrise in Europa mit Massenarbeitslosigkeit. Die Einwanderung geht stark zurück (Modell Ende der Personenfreizügigkeit nach dem Ersten Weltkrieg).
- Denkbar ist auch ein umgekehrtes Szenario mit einer Massenzuwanderung aufgrund von grossflächigen kriegerischen Ereignissen (z.B. in Nordafrika) oder Umweltkatastrophen, seien es schleichende (Klimaerwärmung, Wüstenbildung, Steigen des Meeresspiegels), seien es plötzliche (Erdbeben).
- Eine grössere Wahrscheinlichkeit als bei diesen Szenarien spricht das Szenario „Stagnation bei der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aufgrund eines verschärften internationalen Wettbewerbs“ um diese Personen, bei gleichzeitiger erfolgreicher Bekämpfung unerwünschter Zuwanderung, was zu einer Trendumkehr bei der Bevölkerungszahl führen würde.

Diese Szenarien haben aber zum heutigen Zeitpunkt aus der Sicht des Runden Tisches eine nicht sehr grosse Eintretenswahrscheinlichkeit. Sie sind aber dennoch bei der Formulierung der Herausforderungen an die Politik und der Erarbeitung der Schwerpunkte der künftigen Migrationspolitik im Auge zu behalten.

In seiner Analyse ist der Runde Tisch zur Auffassung gelangt, dass eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass – etwa im Unterschied zur Prognose des BFS – die *Einwanderung gegenüber heute zunehmen* wird⁴⁶. Die massgeblichen Faktoren lassen eine wesentlich höhere Zuwanderung als offiziell prognostiziert erwarten. Daher stellt sich für die Politik die Frage, ob aufgrund dieser Prognose die Ziele der Migrationspolitik anzupassen sind und ob eine solche Steuerung möglich ist (z.B. Wachstumsverzicht; institutioneller Alleingang), welche *Herausforderungen* andernfalls die zunehmende Einwanderung in die Schweiz in den verschiedenen Bereichen stellen wird (neben der eigentlichen Zulassungspolitik z.B. in den Bereichen Infrastruktur, Gesundheitspolitik etc.) und welche *Schwerpunkte* die schweizerische Migrationspolitik für das Jahr 2030 vor diesem Hintergrund setzen müsste (z.B. im Bereich der Zulassungspolitik, der internationalen Zusammenarbeit, der verschiedenen Politikbereiche).

⁴⁶ Vgl. auch die neuste Gallup-Umfrage zum Migrationspotenzial (<http://thequeue.gallup.com/2010/08/migration-index-reveals-countrys.html>)

V. HERAUSFORDERUNGEN

1. EINLEITUNG

1.1 POLITISCHE OPTIONEN

Die folgende Darstellung der Herausforderungen und Optionen geht von einem Szenario aus, das – mit höherer Wahrscheinlichkeit als die anderen Szenarien – eintreten wird. Gestützt auf diese Ausgangslage – ein weiterhin zunehmender Migrationsdruck auf die Schweiz – werden die wichtigsten Herausforderungen aus der Sicht der Migrationspolitik definiert, mit Hinweisen auf weitere politisch relevante Bereiche. Diese Beschreibung der Herausforderungen für die Migrationspolitik 2030 stellt sich *sehr komplex dar*, da es die *verschiedenen Migrationsursachen und -formen* zu berücksichtigen gilt und die Antworten der Politik für jedes dieser Phänomene unterschiedlich ausfallen werden. Zuwanderung im Rahmen des FZA, Arbeitsmigration aus Drittstaaten, Heiratsmigration, Familiennachzug, Flucht, Armutszuwanderung und neuerdings Umwelt- oder Klimaflüchtlinge stellen grösstenteils sehr unterschiedliche Phänomene dar, die unterschiedliche Ursachen haben, anderen Regelungen unterworfen sind, nach anderen Antworten rufen. Es handelt sich um Migrationsformen, die teils erwünscht, teils erduldet und teils unerwünscht sind bzw. bekämpft werden.

Ebenso ist der Darstellung der migrationspolitischen Herausforderungen die Erkenntnis voranzustellen, dass *Migrationsbewegungen nur beschränkt steuerbar* sind, sei dies aus rechtlichen Gründen (menschenrechtliche Verpflichtungen wie Refoulement-Verbote oder Anspruch auf Zusammenleben in der Familie), sei dies aus dem Grund, dass repressive Instrumente an Grenzen stossen und eine Anzahl sich illegal Aufhaltender nicht vermieden werden kann (mangelnde Haftplätze, Unmöglichkeit flächendeckender Kontrollen, mangelnde Anzahl Sicherheitskräfte etc.), sei dies aufgrund mangelnder Kooperation von Herkunftsstaaten (Nichtrücknahme eigener Staatsangehöriger), sei dies aus wirtschaftlichen Gründen (Konjunktur in der Schweiz bzw. Entwicklungsgefälle mit dem Süden) oder sei es aufgrund der wirtschaftlichen Gegebenheiten im Zielland, die bspw. Möglichkeiten zu Schwarzarbeit zulassen etc. Mit dem Freizügigkeitsabkommen mit den EU- und EFTA-Staaten hat die Schweiz auf eine Politik der Kontingentierung der Arbeitskräfte aus diesen Staaten verzichtet und überlässt die Steuerung weitgehend dem Arbeitsmarkt.

Eine realistische Politik hat diese beschränkte Steuerbarkeit in Rechnung zu stellen und darf nicht fälschlicherweise davon ausgehen, eine auf dem Schreibtisch entworfene Politik lasse sich ohne Weiteres umsetzen. So hat z.B. eine Politik, die auf temporäre Migrationsformen setzt, zu berücksichtigen, dass es schliesslich vom Rückkehrwillen der Migrantinnen und Migranten abhängt, ob aus einem vorübergehenden Aufenthalt für viele ein Daueraufenthalt wird und dass sich die allenfalls geplante Rotationspolitik als illusorisch erweist. Ebenso wäre es naiv davon auszugehen, man könnte demographische Bedürfnisse der Schweiz mittels einer geplanten Zuwanderung zielgenau decken. Diese Fakten muss eine Strategie für das Jahr 2030 berücksichtigen.

Aus Sicht der Politik könnte man mit einer anderen Optik auch danach fragen, welches das übergeordnete Ziel der Migrationspolitik im Jahr 2030 ist. Ist die Einwanderung so zu steuern, dass die Bevölkerung stabil bleibt, oder so zu steuern, dass ein bestimmtes Wachstum erreicht werden kann? Ist die Einwanderung eine politische Option, um die demographische Alterung zu bekämpfen? Wie sind diese Ziele zu Priorisieren, wenn sich Zielkonflikte zeigen?

Die heutige Politik hat gemäss gesetzlichem Auftrag (Art. 4 AuG) den „demographischen, sozialen und der gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz Rechnung“ zu tragen. Quoten, eine bestimmte Zahl von Zuwandernden oder ein bestimmter maximaler Ausländeranteil sind keine Ziele der Schweizer Migrationspolitik. Die Festlegung von generellen Quoten für die gesamte Zuwanderung (sei es aus dem Freizügigkeitsbereich, sei es unter anderen Rechtstiteln) würde Massnahmen bedingen, welche den Grundzielen der Migrationspolitik (siehe oben II.1; namentlich Wohlstand, Sicherheit, Schutzgewährung) entgegenlaufen würden.

- Wäre Ziel der Migrationspolitik im Jahre 2030 ein möglichst geringer Ausländeranteil könnte dies – neben einer forcierten Einbürgerungspolitik – nur mittels Kündigung des Freizügigkeitsabkommens erreicht werden, mit allen Folgen aus dem Dahinfallen der übrigen bilateralen Abkommen mit der EU. Zusätzlich müsste u.a. der Familiennachzug weitgehend eingeschränkt werden. Da 10% der jährlichen Zuwanderung im Rahmen der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz beruht, müsste der Wirtschaftszweig der privaten Schulen stark zurückgebunden bzw. müssten Zulassungsbeschränkungen für Hochschulen eingeführt werden.
Im Weiteren wären die Auswirkungen auf die Wirtschaft (Mangel an Personal, insbesondere auch in den Gesundheits- und namentlich Pflegeberufen, Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland, auf mittlere Frist Arbeitslosigkeit in der Schweiz, Abschwung statt Wirtschaftswachstum), die Finanzierung der Sozialwerke und die demographische Alterung unter Berücksichtigung einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung der schweizerischen Bevölkerung.
- Steht das Ziel einer stabilen Bevölkerungsgrösse in der Schweiz, unter Annahme nicht dramatischer Änderungen der Geburtenrate in der Schweiz, im Vordergrund, würde dies heute ähnliche Massnahmen bedingen wie im Fall des Ziels eines möglichst geringen Ausländeranteils. Die Massnahmen müssten einen ausgeglichenen Wanderungssaldo zur Folge haben, was sich ebenfalls nur mittels Kündigung des Freizügigkeitsabkommens und scharfen Restriktionen beim Familiennachzug erreichen liesse, mit allen beschriebenen negativen Folgen für Wohlstand, Wirtschaft, Sozialstaat und Demographie.
- Wollte man das Ziel erreichen, das heutige Verhältnis zwischen Erwerbsfähigen und Nichterwerbstätigen stabil zu halten, und damit die demographische Alterung kompensieren, müsste auf eine anhaltend sehr hohe Nettozuwanderung gesetzt werden.
- Soll der Einwanderung unter Beibehaltung der Personenfreizügigkeit mit der EU die Spitze gebrochen werden, soll also ein „mittleres Szenario“ erreicht werden mit mässiger Zuwanderung, ist über die *Verschlechterung von Rahmenbedingungen* zu sprechen, z.B. über eine Erhöhung der Steuern für Unternehmen und Privatpersonen oder Baulandver-

knappung. Eine weitere Option ist eine *Aus- und Weiterbildungsoffensive*, welche die ansässige Bevölkerung befähigt, die Arbeitsplätze zu besetzen, die heute mangels Alternative ausländischen Arbeitnehmern angeboten werden.

- Für die Dämpfung der Folgen der demographischen Alterung für Gesellschaft und Wirtschaft stehen nur längerfristige Optionen zur Verfügung, die politisch nur mit grossen Schwierigkeiten erreicht werden dürften, namentlich ein bedeutend höheres Rentenalter oder die Schaffung eines Umfeldes, welches zu einer wesentlich höheren Geburtenrate in der Schweiz führt.

Die Politik muss sich daher entscheiden, welche Prioritäten sie im Dreieck „Wirtschaftliche Prosperität – Demographische Alterung – Zuwanderung“ setzen will

Verzichtet die Politik auf solche (grösstenteils einschneidenden) Massnahmen und stellt sich den Herausforderungen der zu erwartenden weiteren Migration in die Schweiz, hat sie auch die Öffentlichkeit im Rahmen einer breiten gesellschaftlichen Debatte über die Vor- und Nachteile der Migration in die Schweiz zu informieren, namentlich über das Bedürfnis der Wirtschaft nach Arbeitskräften, über die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung nach Pflegenden, und auch über Grenzen des Wachstums und allenfalls Wohlstandsverzicht bei Begrenzung der Einwanderung. Ebenso ist der Bevölkerung klar darzulegen, wie Migration substituiert werden könnte, namentlich mit längerer Arbeitszeit, höherem Rentenalter oder einer höheren Kinderzahl. Nur ein offener Dialog kann das Verständnis für die zu erwartende hohe Einwanderung erhöhen. Im Rahmen dieses Dialoges sind von der Politik Antworten auf die sich zu stellenden Herausforderungen (nachfolgend Ziff. 2ff) zu geben.

1.2. ZENTRALE FRAGESTELLUNGEN BEI GLEICHBLEIBENDER ODER ZUNEHMENDER MIGRATION

Auf Grundlage der Zuwanderungsszenarien und der demographischen Entwicklungen in der Schweiz lassen sich gewisse Fragestellungen und Herausforderungen für die Schweizer Migrationspolitik 2030 ableiten.

- Eine andauernde Migration von jungen Personen in die Schweiz verursacht generell eine *Verlangsamung der demographischen Alterung* und der Abnahme des Erwerbsquotienten. Gleichzeitig ermöglicht sie durch eine Erhöhung an Erwerbstätigen eine Zunahme an AHV-Beitragszahler. Es stellt sich folglich die Frage, ob die Migrationspolitik 2030 ein Mindestmass an Einwanderung von der EU oder von Drittstaaten sicherstellen muss, um diesen Herausforderungen zu begegnen.
- Zudem stellt sich die Frage, welche Rolle die Migrationspolitik mit Blick auf den *erwarteten Mangel an gut- und hochqualifizierten Arbeitskräften* spielen soll. Sind Massnahmen notwendig, um die Attraktivität des Schweizer Arbeitsplatzes für EU-Bürger zu erhöhen? Oder ist eine weitere Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber Arbeitskräften aus Drittstaaten erforderlich? Welche Rolle spielt bei diesem internationalen Talentwettbewerb der Privatsektor und welche die Migrationspolitik? Welche Massnahmen oder Unterstüt-

zungsprogramme sind angesichts der Tatsache, dass ein bedeutender Anteil gut qualifizierter Migranten nicht ihrer Ausbildung entsprechende Arbeitsplätze findet, notwendig, damit die Schweiz vom ausländischen Humankapital verstärkt profitieren kann („Brain Gain“)?

- Oder können Bildungsreformen bewirken, dass der einheimische Nachwuchs mittels besserer Qualifizierung die bestehenden Lücken füllen kann, sodass solche Überlegungen in Bezug auf eine zukünftige Migrationspolitik an sich überflüssig sind? Dabei ist zu bedenken, dass damit primär eine Verschiebung stattfindet und die tiefergreifenden Probleme nicht gelöst werden, weil die besser qualifizierten Arbeitskräfte dann in anderen Sektoren fehlen dürften.
- Im Kontext der prognostizierten Tertiärisierung der erwerbstätigen Bevölkerung stellt sich die Frage, ob bei einer gleich bleibenden Migrationspolitik die *Bedürfnisse nach niedriger qualifizierten Arbeitskräften weiterhin gedeckt werden können*. Bedeutet dies, dass eine auf die demographischen Entwicklungen sensibilisierte Migrationspolitik 2030 eine gewisse *gezielte Öffnung* bezüglich der Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten vollziehen müsste?

Auf diese Fragen, die sich namentlich auf die Zulassungspolitik beziehen, soll im Folgenden eingegangen werden. Der Runde Tisch wird sich dabei hauptsächlich mit den *migrationspezifischen Herausforderungen* befassen, die sich diesen zentralen Fragstellungen entnehmen lassen. Neben der Zulassungspolitik, die im Vordergrund steht, behandelt der Bericht die Fragen, welches die *Herausforderungen* und notwendigen Massnahmen bei steigender Wohnbevölkerung *aufgrund der Zuwanderung* sind und welche *spezifischen Probleme* aus dieser Zuwanderung erwachsen können. Der Bericht geht also nicht den allgemeinen Herausforderungen nach, die sich aus einer Bevölkerungsgrösse von 9, 10 oder 11 Millionen im Jahr 2030 auf die Infrastruktur des Landes (z.B. öffentlicher und privater Verkehr, Stromproduktion, Raumplanung, Wohnungsbau etc.) ergeben oder wie die Bildungspolitik auf die Veränderungen des Arbeitsmarktes auszurichten ist.

Neben dem für den Runden Tisch wahrscheinlichen Szenario einer weiterhin starken Zuwanderung in die Schweiz sind – wie im vorstehenden Kapitel ausgeführt – auch Szenarien mit wenig Zuwanderung oder einer Masseneinwanderung denkbar, auch wenn diese weit weniger wahrscheinlich sind. Theoretisch müsste man für alle Szenarien den Handlungsbedarf eruieren und eine eigene Strategie definieren, aber da man nur eine Strategie umsetzen kann⁴⁷ und da man mit der Umsetzung der gewählten Strategie heute beginnen müsste, wäre dies allenfalls im Rückblick von Interesse.

⁴⁷ So auch das Diskussionspapier des Bundesamtes für Landwirtschaft zur strategischen Ausrichtung der Agrarpolitik, „Land- und Ernährungswirtschaft 2025“, vom August 2010, Zusammenfassung S. 4.

1.3. MIGRATION: EINE HERAUSFORDERUNG AN DIE AUFNAHMEGESELLSCHAFT

Es behauptet wohl niemand, dass Migration konfliktfrei geschieht: Die Zuwanderung namentlich von grösseren Gruppen führt regelmässig zu Auseinandersetzungen, wie dies die vergangenen Jahrzehnte gezeigt haben, ob es sich nun um die Zuwanderung von italienischen Gastarbeitern in den 60-er- und 70-er Jahren, um die Massenzuflucht von Tamilen aus Sri Lanka Anfang der 80-er Jahre, um Personen aus Ex-Jugoslawien in den 90-er Jahren bis zu Beginn des 21. Jahrhunderts, oder aktuell um die Zuwanderung einer Vielzahl von Deutschen handelt, die in der deutschen Schweiz teilweise zu negativen Reaktionen geführt hat. Es stellt sich in Hinblick auf künftige Phasen erhöhter Zuwanderung die Frage, ob solche Reaktionen einfach hinzunehmen sind oder ob es möglich ist, Lernprozesse zu initiieren, welche eine Willkommenskultur fördern und die dazu führen, dass Migration nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklungen und auch bezüglich der zukünftigen Wohlstandsicherung als Notwendigkeit erkannt wird. Damit Migration in der Gesellschaft nicht nur als Problem gesehen wird, müssen Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft vermehrt ihre gesellschaftspolitische Verantwortung wahrnehmen.

Besondere Herausforderungen werden sich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten aus dem Umgang mit neuen Minderheiten ergeben, seien dies neue religiöse (insbesondere muslimische und hinduistische) oder sprachliche Minderheiten (zumindest was die erste Zuwanderergeneration betrifft). Dabei wird die Frage sein, wie die Gesellschaft mit einer grösseren gesellschaftlichen Vielfalt umgehen kann.

In gesellschaftlicher Hinsicht stellt sich nebst der Integration in den Arbeitsmarkt im Weiteren die Frage nach der sozialen Integration der Zugewanderten (siehe unten Ziff. 7) beispielsweise in das vielfältige Vereinsleben und die verschiedenen Institutionen, die auf dem Milizgedanken beruhen und die die Mitarbeit der Bevölkerung unabdingbar machen (Gemeindeaufgaben, Feuerwehr etc.). Dies gilt besonders für den ländlichen Raum. In Zusammenhang mit der politischen Partizipation stellt sich zentral die Frage nach der künftigen *Einbürgerungspolitik* (siehe unten Ziff. 5). Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit hat die Migration auch eine neue Dynamik erhalten. Eine neue gesellschaftliche Herausforderung wird auch die Frage des gesellschaftlichen Umgangs mit inner- und aussereuropäischen wirtschaftlichen Wanderungsbewegungen sein, bei denen ein Aufenthalt in der Schweiz von nur begrenzter Dauer ist („Wanderarbeiter“, aussereuropäische Spitzenfachkräfte).

2. ZENTRALE FRAGESTELLUNGEN AN DIE WIRTSCHAFT UND DIE ARBEITSMARKTREGULIERUNG

Wie oben (Kapitel III.3.) dargelegt, rechnet der runde Tisch in mittel- und längerfristiger Perspektive weiterhin mit einem Mangel an Arbeitskräften in verschiedenen Bereichen, der sich (u.a. wegen des Wachstums im Dienstleistungsbereich, dem Fachkräftemangel im Bereich Forschung und Entwicklung, bei den technischen Berufen, bei Lehrkräften, und besonders bei den Gesundheitsfachberufen und Betreuungsaufgaben) noch wesentlich verstärken dürfte. Bereits

heute steht das *Kontingentsystem* mit den jährlichen Höchstzahlen für neue Zulassungen aus Drittstaaten stark in der Diskussion.

Daher stellt sich die Frage, ob die Kontingentspolitik in überarbeiteter Form (Verfeinerung der Höchstzahlen für einzelne Bereiche; Erhöhung der Höchstzahlen etc.) beibehalten oder durch ein neues System ersetzt werden soll. Namentlich fragt sich, wie mittel- und längerfristig auf die sich abzeichnenden grossen Rekrutierungsprobleme im Bereich Pflege und Betreuung (inkl. Haushaltshilfen für betagte Personen) reagiert werden soll.

Eine andere Herausforderung stellt sich für Migrantinnen und *Migranten, die nicht direkt in den Arbeitsmarkt zugewandert sind* (z.B. Personen aus dem Asylbereich wie Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, Personen mit einer humanitären Aufenthaltsbewilligung; Angehörige, die im Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind) oder die aufgrund einer tiefen fachlichen Qualifikation keine Anschlussstelle finden, schwer in den Arbeitsmarkt integrierbar sind. Die schweizerische Realität zeigt, dass die Anforderungen auf jedem Qualifikationsniveau gestiegen sind und in den allermeisten Berufen eine solide Grundbildung notwendig ist.

In Bezug auf den Arbeitsmarkt 2020/2030 sind daher folgende Fragen von grösster Bedeutung:

- Wie weit und mit welchen Massnahmen kann es der Schweiz gelingen, den zukünftigen Bedarf an Fachkräften aus eigener Kraft, also ohne Migration, zu bewältigen? Mögliche Potentiale sind hier:
 - Die Mütter, die zwar eine hohe Erwerbsbeteiligung, aber meist mit tiefen Pensen aufweisen. Damit das verändert werden kann, braucht es u.a. mehr familienexterne Betreuung, was auch wieder Personal benötigt.
 - Ältere Arbeitnehmende (Rentenalter, flexible Übergänge in die Pensionierung)
 - Die Arbeitslosen, die Sozialhilfebezüger, die IV-Rentner. Für diese braucht es aber geeignete Rahmenbedingungen, damit sie wieder einen Teil der Erwerbsarbeit übernehmen können.
 - Die „Aufwertung“ der ansässigen Arbeitnehmenden mit hohen Ausbildungs- und Weiterbildungsquoten.
 - Eine wirkungsvolle Abstimmung der Berufsbildung auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes.
 - Eine Wirtschaftspolitik, die nicht mit staatlichen Förderungsbeiträgen Strukturen stützt, die auf dem freien Markt nicht überlebensfähig wären – wie beispielsweise heute in der Landwirtschaft – sondern den *Strukturwandel begünstigt und mit geeigneten Lenkungsmaßnahmen dafür sorgt, dass sich zukunftssträchtige Branchen entwickeln können und auf dem einheimischen Bildungsmarkt die benötigte Zahl an Fachkräften ausgebildet wird.*

- Was braucht es, damit die Schweiz auch zukünftig attraktiv ist als Einwanderungsland? Und aus welchen Staaten möchte die Schweiz als Arbeitskräfte holen? Gibt es hier eine Steuerungsmöglichkeit?
- Die Alterung der Bevölkerung führt in der EU zu den genau gleichen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt wie in der Schweiz. Das gilt ganz besonders für die EU-Staaten im Süden und im Osten. Das heisst, die Möglichkeit für Schweizer Unternehmen, Arbeitnehmenden aus der EU zu rekrutieren, wird erschwert, der „Wettbewerb“ um die Arbeitnehmenden nimmt zu. Und das gilt nicht nur für die hochqualifizierten Arbeitnehmenden. Deshalb müssen die guten, wettbewerbsfähigen Bedingungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt für alle Arbeitnehmenden gelten. Dazu gehören z.B.:
 - gute Arbeitsbedingungen (Löhne, Arbeitszeiten, Ferien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf etc.)
 - hohe Lebensqualität (Wohnen, Verkehrsinfrastruktur, Sicherheit, Offenheit der Schweiz gegenüber Ausländer/innen etc.)
 - gute soziale Sicherheit (gute Absicherung bei Erwerbsunfähigkeit, gut ausgebaute Altersvorsorge etc.)
- Ein grosser Teil der Zuwanderung beruht auf dem Bedürfnis der Wirtschaft nach – in erster Linie gut qualifizierten – Arbeitskräften. Damit kommt der Wirtschaft (beziehungsweise den Sozialpartnern) eine bedeutende Verantwortung/Rolle bei der Bewältigung der Zuwanderung zu. Welche Rolle soll/kann die Wirtschaft übernehmen?
- Wie kann die berufliche Integration schlecht qualifizierter Personen, z.B. aus dem Asylbereich, verbessert werden?
- Wie kann verhindert werden, dass *Schwarzarbeit* die berufliche Integration gerade von schlecht qualifizierten Migrantinnen und Migranten erschwert oder verunmöglicht?
- Falls die Schweiz weiterhin attraktiv für Fachkräfte und Hochqualifizierte aus dem Ausland bleibt: Wie soll sie der Brain-Drain Problematik gerecht werden? Braucht es Vereinbarungen mit den Herkunftsstaaten?
- Das Schweizer Ausländerrecht kennt eine grosse Zahl unterschiedlicher Bewilligungsarten, welche Reformen sehr komplex machen und Steuerung erschweren. Soll das Ausländerrecht in Bezug auf die Zulassung flexibilisiert werden? Soll das Kontingentsystem revidiert und sollen die Bewilligungsarten vereinheitlicht werden (z.B. nur noch eine Bewilligung für vorübergehenden Aufenthalt und eine Bewilligung für Daueraufenthalt)?
- Mitunter wird gefordert, bei der Zulassung von Drittstaatsangehörigen (namentlich von Fachkräften und gut qualifizierten Personen, Spezialisten, Führungskräften etc.) den Familiennachzug zu beschränken. Ist dies in Hinblick auf die Integration dieser Personen eine sinnvolle Massnahme? Oder wird eine Umsetzung dieser Forderung benötigte Fachkräfte vom Zuzug in die Schweiz abhalten?

- Soll der Staat bei der Zulassung aus wirtschaftlichen Gründen gänzlich auf eine Steuerung verzichten und die Regelung der Wirtschaft bzw. dem Markt überlassen?

3. HERAUSFORDERUNGEN IM BEREICH FAMILIENNACHZUG

Ein bedeutender Anteil der jährlichen Zuwanderungen beruht auf dem Grund des Zusammenlebens mit der Familie. Seit Inkrafttreten des Ausländergesetzes im Januar 2008 stellt der Einwanderungsgrund „Familiennachzug“ aber noch ca. 30 % an den Einreisen dar, im Vergleich von über 40% in früheren Jahren. Auch diese Gruppe (im Jahr 2008 waren es gut 47'000 Personen) besteht zum grössten Teil aus Personen aus dem FZA-Bereich (Familienangehörige in auf- und absteigender Linie von EU-/EFTA-Angehörigen; die Nachgezogenen können aus einem EU-/EFTA-Staat oder aus einem Drittstaat stammen. Annähernd 10'000 Ausländerinnen und Ausländer im Familiennachzug kamen als Ehepartner von Schweizern bzw. Schweizerinnen ins Land. Damit ist die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen zwecks Familienvereinigung mit in der Schweiz ansässigen Drittstaatsangehörigen nicht mehr sehr bedeutend und umfasst im Wesentlichen den Familiennachzug durch gut qualifizierte Arbeitskräfte, welche unsere Wirtschaft braucht. Für die – heute wesentlich geringere – Zahl von Personen, die im Familiennachzug zu schlecht qualifizierten Personen in die Schweiz kommen bzw. zu Personen aus dem Asylbereich im weiteren Sinn (vorläufig Aufgenommene, humanitäre Bewilligungen) stellen sich besondere Herausforderungen im Bereich der Integration. Dies gilt namentlich für Ehefrauen (seltener Ehemänner), die nicht über den Arbeitsmarkt integriert werden und für Jugendliche. Das AuG hat hier die richtigen Weichen gestellt, indem ein möglichst früher Familiennachzug forciert wird.

Es wäre unklug, neue Hürden für den Familiennachzug durch Drittstaatsangehörige zu verankern: Diese würden vor allem gut und hoch qualifizierte Fachkräfte vom Zuzug in die Schweiz abhalten, würden Fragen der Kompatibilität mit den Menschenrechten aufwerfen, besonders in Hinblick auf die Diskriminierung einer besonderen Gruppe von Migrantinnen und Migranten. Zudem sind Zugangsbeschränkungen im Familiennachzug leicht zu umgehen, verhindern allerdings den Einreisenden die Integration in die Gesellschaft. Die Herausforderungen im Bereich Familiennachzug sind daher nicht in Zugangsbeschränkungen, sondern im Bereich der Integration zu finden.

4. HERAUSFORDERUNGEN AN DIE FLÜCHTLINGS- UND ASYLPOLITIK

Bereits die alltägliche Bewältigung der Behandlung der Asylgesuche und der Aufnahme von Flüchtlingen ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe. Die Schweiz steht im Bereich der Flüchtlings- und Asylpolitik zukünftig vor zusätzlichen neuen Herausforderungen:

- *Schutzgewährung als Daueraufgabe der Schweiz:* Die humanitäre Tradition und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen (namentlich aus der Genfer Flüchtlingskonvention und aus Menschenrechtsverträgen) gebieten es der Schweiz, Personen, die verfolgt werden, auf-

zunehmen und keine Menschen in Situationen zurückzuschicken, in welchen sie an Leib und Leben gefährdet werden. Das Schutzbedürfnis ist in einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren abzuklären, welches zum Zweck hat, Personen mit legitimen Ansprüchen von solchen zu unterscheiden, welche mangels Schutzbedürfnis die Schweiz wieder verlassen müssen. Diese schwierige Aufgabe wird die Schweiz solange beschäftigen, als es Verfolgung, Krieg und Elend auf der Welt gibt. Beeinflussen lässt sich das *Ausmass* der Aufnahmepflichten durch eine enge Zusammenarbeit mit anderen europäischen Aufnahmestaaten (siehe nachfolgend) und mittel- und längerfristig durch Prävention von Fluchtbewegungen, indem Konflikte an der Wurzel angegangen werden und Hilfe vor Ort geleistet wird (siehe ebenfalls nachfolgend). Dennoch ist zu akzeptieren, dass die Durchführung von Asylverfahren und die Schutzgewährung eine staatliche Daueraufgabe ist. Dies bedingt als notwendigen Gegenpart auch eine wirksame *Rückkehr- bzw. Rückführungspolitik*.

- *Klimaflüchtlinge*. Es ist zum heutigen Zeitpunkt schwierig Ausmass und Richtung der durch den Klimawandel bedingten Migration abzuschätzen. Fest steht jedoch, dass die Anzahl der Menschen, die sich wegen Umweltkatastrophen oder anderen Folgen des Klimawandels zur Umsiedlung innerhalb ihres Landes oder zur Flucht in ein anderes Land gezwungen sehen, stetig zunehmen wird. Die Gewährung des Schutzes dieser Menschen, die weder die Kriterien eines Flüchtlings im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 erfüllen noch als freiwillige WirtschaftsmigrantInnen gelten können, stellt eine grosse Herausforderung für die internationale Gemeinschaft dar. Welchen Weg wird die Schweiz einschlagen, um diesen Menschen Schutz zu gewähren? Wie wird sich die Schweiz auf neue Entwicklungen auf internationaler und regionaler Ebene vorbereiten, wie zum Beispiel auf die Ausarbeitung eines multilateralen Regelwerks über den subsidiären Schutz, welches der Bedürfnisse dieser verwundbaren Gruppen Rechnung trägt und die Achtung ihrer Grundrechte garantiert?
- *Weltweites Burden-Sharing und Schutzbedürfnisse in Herkunftsstaaten und Herkunftsregionen*. Heute leben rund drei Viertel der Flüchtlinge der ganzen Welt in Entwicklungsländern. In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage der Lastenteilung mit den Erstaufnahmeländern auf. Was wird die Schweiz unternehmen, damit sowohl die intern vertriebenen Personen als auch die Flüchtlinge in ihren Herkunftsregionen einen angemessenen Schutz erhalten? Kann die Schweiz noch mehr leisten, damit Flüchtlinge in ihren Herkunftsregionen rasch und wirksam Schutz gewährt wird und somit gleichzeitig die sekundären Migrationsströme in den Schengenraum reduziert werden (Schutz in den Herkunftsregionen)?
- *Aufnahme von Flüchtlingsgruppen (Kontingentsflüchtlinge)*. Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen, für die keine nachhaltige Lösung besteht (weder die Rückkehr ins Herkunftsland noch eine lokale Integration in einem Land der Herkunftsregion), ist bei grösseren Flüchtlingsituationen Teil einer ganzheitlichen und wirksamen Flüchtlingspolitik. Es zeichnet sich auf europäischer Ebene ein Trend zu einer stärkeren Aufnahmepolitik von Flüchtlingsgruppen ab. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Schweiz hier wieder vermehrt aktiv beteiligen wird, auch im eigenen Interesse einer ganzheitlichen Migrationspolitik

- *Europäische Zusammenarbeit:* In der Europäischen Union wird der Druck hin zu einer gerechteren Teilung der Lasten zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsländern in den nächsten Jahren wahrscheinlich noch zunehmen. Die Forderung stammt namentlich von den EU-Ländern des Südens und Ostens. Es ist anzunehmen, dass das Dublinsystem angepasst werden wird und in einen breiteren rechtlichen Rahmen mit Mindeststandards für Aufnahme und Asylverfahren eingebettet werden wird. Die Schweiz darf nicht im Abseits stehen, sie muss sich an diesen Diskussionen beteiligen; würde sie abseits bleiben, hätte dies einen hohen Druck auf unser Asylsystem zur Folge. Welchen Spielraum kann die Schweiz unter diesen Voraussetzungen in der Asylpolitik bewahren? Welche Anpassungen sind erforderlich, um die eigene Politik dem geplanten Asylsystem der EU anzugleichen?

5. HERAUSFORDERUNGEN AN DIE EINBÜRGERUNGSPOLITIK UND AN DIE POLITISCHEN RECHTE

Die Schweiz kennt im Vergleich mit anderen europäischen Staaten sehr strenge Einbürgerungskriterien, namentlich was die Wohnsitzdauer betrifft (12 Jahre im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung). Reformbestrebungen, welche die Niederlassungsbewilligung als Einbürgerungsvoraussetzung vorsehen oder die Wartefristen harmonisieren wollen, bergen sowohl Chancen als auch Risiken. Einer Annäherung der unterschiedlichen Praktiken stehen Fragen der Beibehaltung der lokalen Autonomie gegenüber. Die Einführung zusätzlicher Hürden würde nicht nur zu Problemen der demokratischen Legitimierung von Entscheiden führen, sondern auch zu Fragen nach der politischen Partizipation. Gerade für viele kleinere Gemeinden könnte es überlebenswichtig werden, wenn auch ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger Verantwortung im politischen Leben übernehmen könnten.

Zu überlegen ist neben der Frage eines erleichterten Zuganges zum Bürgerrecht, der politisch sehr umstritten ist und momentan nicht realisierbar scheint, ob nicht neue Formen der politischen Beteiligung von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern gesucht bzw. bestehende Gefässe gefördert werden sollten, um diese Partizipation zu ermöglichen. Hier sind angesichts der Mehrheitsverhältnisse, welche auch gegenüber einer Verleihung von kommunalen und kantonalen politischen Rechten an Ausländerinnen und Ausländer äusserst zurückhaltend ist, neue Modelle zu entwickeln, wie z.B. die Wahl in Schulkommissionen, in grösseren Gemeinden die Schaffung von Ausländerbeiräten oder u.U. ganz neue Formen des Einbezuges in demokratische Prozesse.

6. HERAUSFORDERUNGEN AUS IRREGULÄREN WANDERUNGSBEWEGUNGEN UND ILLEGALEM AUFENTHALT

Trotz der Beteiligung der Schweiz an der Sicherung der Europäischen Aussengrenzen im Rahmen der Schengen-Assoziierung (z.B. mittels Frontex) werden weiterhin Menschen ohne Einreisebewilligung in die Schweiz gelangen und sich hier illegal aufhalten, bzw. werden Personen, die nach einem Asylverfahren rechtskräftig abgewiesen worden sind, nicht zwangsweise zurückgeführt werden können. Wie die Erfahrung mit dem Regimewechsel von der Sozialhilfe zur Nothil-

fe zeigt, verbleiben viele Personen über Jahre in der Schweiz, auch wenn sie nur minimale Leistungen erhalten. Eines der zentralen Probleme des Wegweisungsvollzuges liegt in der mangelnden Kooperation der Heimatstaaten der irregulär sich hier aufhaltenden Personen. Je breiter das Problem bei uns thematisiert wird, je stärker die Interessen an einer Rückführung dieser Personen manifestiert werden, desto bewusster wird vielen Herkunftsstaaten auch, welchen Nutzen sie aus der Kooperationsbereitschaft ziehen können. Für viele Herkunftsstaaten – und auch Transitstaaten – ist Kooperation im Migrationsbereich bereits heute – und wird es noch zunehmend – eine der wenigen Güter, das sie beim Verhandeln mit den Industriestaaten auf die Waagschale legen können. Die von Libyen Ende August 2010 gegenüber Italien und der EU geäusserten Milliardenforderungen für dessen Hilfe bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung zeugen davon. Auf der anderen Seite steigt auch in Herkunfts- und Transitstaaten das Interesse an legalen Migrationsprozessen und damit an einer verstärkten Zusammenarbeit mit Zielstaaten.

Für die schweizerische Aussenpolitik stellen sich grosse Herausforderungen, wie und in welchem Umfang hier Wege mit den Herkunftsstaaten (und allenfalls auch den Transitstaaten) gefunden werden können, um zu beidseits akzeptablen Kooperationsformen zu kommen, die auch die Menschenrechte der betroffenen Personen umfassend achten und schützen. Um die schweizerischen Interessen im Bereich Rückkehr zu garantieren, ist die Schweiz heute davon überzeugt, dass eine enge Zusammenarbeit mit den betroffenen Herkunfts- oder Transitstaaten notwendig ist. Deren Migrationsinteressen und migrationspolitischen Herausforderungen sollen ebenfalls berücksichtigt werden. Die Kooperation zwischen der Schweiz und einem Partner sollte einen umfassenden Ansatz der Migration widerspiegeln, d.h. sowohl Risiken als auch Opportunitäten der Migration in Betracht ziehen. In diesem Sinn wurde das Instrument der Migrationspartnerschaften entwickelt. Verstärkte bilaterale Hilfe z.B. im Rahmen von Migrationspartnerschaften, oder eine engere Zusammenarbeit mit der EU sind Optionen.

Daher stellt sich für die Migrationspolitik heute und in den nächsten Jahrzehnten die Frage, ob die heutigen Konzepte genügen oder ob allenfalls andere, neue Handlungsformen bestehen, wie die Anreize zur Kooperation im Migrationsbereich erhöht werden können, und mittels welchen institutionellen Foren (EU, Global Forum on Migration and Development, UN High Level Dialogue on Migration and Development, Mittelmeerunion, etc.) die Schweiz ihre Interessen besser einbringen könnte. Schliesslich fragt sich, ob es gelingen kann, mittels bindenden Verträgen zu einem neuen weltweiten Migrationsregime zu gelangen, welches die Interessen der Herkunfts- und der Aufnahmeländer angemessen berücksichtigt.

Eine weitere Herausforderung stellt die mit irregulären Wanderungsbewegungen immer wieder in einem engen Zusammenhang stehende Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Bereichen Menschenhandel und vor allem auch Menschenschmuggel dar. Mit dem Versuch, irreguläre Wanderungsbewegungen mit verschiedenen Mitteln zu verhindern, muss die Staatengemeinschaft sich in Zukunft vermehrt auch konkrete Massnahmen überlegen, wie solche kriminellen Machenschaften auf sämtlichen Stationen einer Migrationsroute (Herkunfts-, Transit- und Zielland) wirkungsvoll bekämpft werden können. Dabei geht es nicht nur um das Verhin-

dern irregulärer Ein- und Weiterwanderung sondern auch um den Schutz der betroffenen Personen vor Ausbeutung und Missachtung ihrer menschlichen Würde.

Personen mit illegalem Aufenthalt haben in den meisten Fällen keinen Zugang zu elementaren Dienstleistungen wie zum Gesundheitswesen etc. oder sie haben nicht die Möglichkeit, sich gegen Ausbeutung auf dem Arbeitsmarkt oder Verletzungen elementarer Menschenrechte zu wehren. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Ausschluss gerade bei lang anhaltendem illegalem Aufenthalt sowohl für die betroffene Person als auch für die Gesellschaft negative Auswirkungen haben kann. Hier wird es in Zukunft auf nationaler und im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit auch auf internationaler Ebene eine grosse Herausforderung sein, konkrete Massnahmen zu erarbeiten, die besseren Schutz der menschlichen Würde und Gesundheit der betroffenen Personen ermöglichen.

7. HERAUSFORDERUNGEN AN DIE INTEGRATIONSPOLITIK

Die staatliche Integrationspolitik ist ein ziemliches junges Kind, bis vor 10 Jahren war z.B. der Bund kaum in diesem Bereich engagiert. Heute ist in weiten Kreisen anerkannt, dass die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung eine wichtige Aufgabe ist. Gemäss AuG (Art. 53 Abs. 1) haben Bund, Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration zu berücksichtigen. Entsprechende Programme – namentlich Sprachförderungsprogramme – sind auf allen Ebenen angelaufen und sollten – wenn sie sich als erfolgreich erweisen – ausgebaut werden können. Ein besonderes Augenmerk wird den Angehörigen, insbesondere den *Ehegatten, die nicht über den Arbeitsmarkt integriert werden und den Jugendlichen, die relativ spät in die Schweiz nachgezogen werden*, zu schenken sein. Auf diese Gruppen werden heute schon viele Programme zugeschnitten, hier sollte auch künftig der Schwerpunkt der Integrationsarbeit liegen, indem jugendliche Migranten eine Chance für einen Berufseinstieg erhalten.

Die Herausforderungen an die Integrationspolitik stellen sich spiegelbildlich zu den Herausforderungen an die ansässige Bevölkerung (siehe oben Ziff. 1.3) dar. Es muss gelingen, dass ein bedeutender Teil der Migrantinnen und Migranten sich wirtschaftlich, sozial und kulturell integrieren und am öffentlichen Leben teilhaben kann. Dies gilt insbesondere für eine Beteiligung am politischen Prozess (oben Ziff. 5). Andererseits müssen die Erwartungen realistisch bleiben: Es wird nie gelingen, alle Personen – seien es Migrantinnen und Migranten oder Ansässige – in gewünschtem Mass in die Gesellschaft zu integrieren. Messlatte muss sein, dass Migrantinnen und Migranten mit ähnlichen familiären, sozialen und bildungsmässigen Voraussetzungen vergleichbare Werte in Bezug auf Arbeitsmarktchancen, Bildungschancen, Gesundheit, sozialer Sicherheit, Wohnqualität etc. erreichen wie Schweizerinnen und Schweizer.

Dabei ist mittelfristig zu bedenken, dass die heutigen Debatten und die entsprechenden Ansätze, die auf *Verpflichtungen* („Fordern“) setzen, gegenüber Bürgerinnen und Bürgern aus den EU- und EFTA-Staaten rechtlich nicht durchsetzbar sind. Angesichts der absehbaren EU-Erweiterung im West-Balkan wird daher mittelfristig auch der weitaus grösste Teil der hier lebenden Auslän-

derinnen nur über freiwillige Förderprogramme erreicht werden können. Zudem wird bei der Gruppe der gut qualifizierten Migranten kaum Integration eingefordert, was unter Aspekten der Rechtsgleichheit problematisch erscheint. Ebenfalls eine Herausforderung stellt sich aus der Tatsache, dass ein grosser Teil der neu Zuziehenden nur für einige Jahre Aufenthalt nehmen wird und danach entweder in ihr Heimatland zurückkehrt oder in einen anderen Staat weiterzieht und für diese Personen daher Integrationsprogramme nur teilweise Sinn machen. Die besondere Schwierigkeit besteht aber darin, eine richtige Prognose in Bezug auf einen späteren Daueraufenthalt zu machen.

Die Frage stellt sich daher, wie sinnvolle *Anreizsysteme* gefunden werden können, um die Integration zu fördern, die beispielsweise an eine *Statusverbesserung* geknüpft sein könnte (z.B. Punktesystem zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung, wenn man diesen Status aufrecht erhalten möchte, oder in Hinblick auf die Einbürgerung).

Neben dieser *Integrationspolitik im engeren Sinne* finden sich Herausforderungen – ausgehend auch von der Feststellung, dass die Zuwanderung längerfristig immer weniger aus Europa kommen wird, welches ähnliche demographische Probleme wie die Schweiz kennt – namentlich in folgenden Bereichen:

- *Umgang mit neuen religiösen Minderheiten*: Es sind allgemeine Regeln zu formulieren, die keine Religion diskriminieren, ohne unsere Grundwerte zur Diskussion zu stellen.
- *Sprachenpolitik*: Trotz den vielfältigen Bemühungen um Sprachförderung bei den neu Zuziehenden wird ein zunehmend grösser werdender Teil der Bevölkerung über keine oder ungenügende Kenntnisse der lokalen Amtssprache verfügen. In besonders relevanten Bereichen (namentlich Zugang zur Gesundheitsinfrastruktur wie Spitäler und Ärzte) ist auf Dolmetscherinnen und Dolmetscher zurückzugreifen, wie dies heute vor Gerichten bereits Alltag ist. Angesichts einer zunehmenden Vielsprachigkeit der Schweiz, die sich auch mittels verpflichtenden Sprachkursen – mindestens in einer ersten Phase – nicht vermeiden lassen wird, sind neue Lösungen zu finden, damit Fremdsprachige die wichtigsten Dienste in Anspruch nehmen können und sich verständigen können. Die Stellung der englischen Sprache ist zu überdenken.
- *Bildungsbereich*: Bereits heute werden unsere Schulen durch die Folgen der Migration stark herausgefordert, seien das wegen Kindern aus bildungsfernen Familien, aus dem Asylbereich oder von Jugendlichen (auch aus dem FZA-Bereich), die spät eingeschult werden. Die Herausforderungen stellen sich gleichermassen für Primarschulen, die sekundäre Stufe und die Berufsbildung und diese Institutionen verfügen bereits über viel Erfahrung und viele Instrumente zur Bewältigung. Eine Prognose, die sich spezifischer mit den aufgrund zunehmender Migration zu erwartenden zahlenmässigen Grössenordnungen für die Schulen befassen würde, wäre für eine Regionen übergreifende Planung von Integrationsmassnahmen von Vorteil.

Auf der anderen Seite besteht z.B. seitens Kaderangehöriger internationaler Konzerne, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten wollen, ein grosser Bedarf nach Plätzen in *internationalen Schulen in englischer Sprache*. Das Vorhandensein solcher Plätze stellt einen zentralen Standortvorteil für die Ansiedlung neuer Firmen dar und es stellt sich die Frage, ob und wie solche Schulen gefördert werden sollten.

Schliesslich bedarf es Anstrengungen im Bereich der *Diplomanerkennung*, damit das Potential von Migrantinnen und Migranten mit Berufs- oder Hochschulabschlüssen ihrer Heimat in der Schweiz besser genutzt werden kann.

- *Gesundheitsbereich*: Eine Zunahme der Migrationsbevölkerung wird das Gesundheitswesen vor neue Herausforderungen stellen, sie dies bezüglich Patientinnen und Patienten z.B. aufgrund unterschiedlicher Verständnisse von Krankheit und Gesundheit, neuer Krankheitsbilder, von Infektionskrankheiten oder von allgemeinen Verständigungsproblemen.

Andererseits wird der Gesundheitsbereich auch bezüglich der *Leistungserbringer* (medizinisches Fachpersonal, Pflege etc.) zunehmend von den Folgen der Migration geprägt sein. Gerade in diesem Bereich ist ein hoher Bedarf an ausländischen Arbeitskräften absehbar und zwar in allen Berufen des Gesundheitswesens (Ärztinnen und Ärzte, Pflegenden, Betreuende etc.). Auch in dieser Hinsicht dürften sich mannigfache Herausforderungen stellen, so in Bezug auf unterschiedliche Mentalitäten, auf Verständigung, auf Anerkennung der Abschlüsse, auf Ausbildung etc.

- *Alterspolitik*: Die Schweiz dürfte nicht nur für Arbeitskräfte ein attraktives Land bleiben, sondern auch für Rentnerinnen und Rentner. So können sich Personen aus dem Freizügigkeitsraum, die über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, auch ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz niederlassen. Diese Zuwanderung von älteren Personen kommt zu der grossen Zahl älterer Migranten hinzu, die sich auf die früheren Einwanderungswellen (Italien, Spanien etc.) zurückführen lassen, und die künftigen RentnerInnen aus der aktuellen Zuwanderung. Für die schweizerische Alterspolitik stellen sich damit neue Herausforderungen, etwa in Bezug auf die Ausrichtung von Altersheimen auf diese Gruppe von Zugewanderten.
- *Sicherheitspolitik*: Eine gelungene Integrationspolitik bringt vor allem einen Gewinn an Sicherheit, indem vermieden wird, dass sozial benachteiligte Gruppen in die Kriminalität abgleiten. Offen bleibt, wie sich eine künftige Sicherheitspolitik auf die zunehmende Einwanderung auszurichten hat.

8. RAUMNUTZUNG UND QUARTIERENTWICKLUNG

Die hohe Zuwanderung und das darauf beruhende starke Bevölkerungswachstum in der Schweiz führen immer wieder zu Diskussionen darüber, ob in quantitativ und qualitativ genügendem Masse Flächen für Siedlung, Gewerbe, Industrie und Verkehr vorhanden sind. Diese Diskussionen dürften sich in den nächsten Jahren noch verstärken: Es liegt auf der Hand, dass eine starke

Zuwanderung grosse raumplanerische Probleme zur Folge haben wird, die ein kleines Land wie die Schweiz ohne eine vorausschauende Politik und frühzeitiges Handeln nicht verkraften kann. So wird Bauland in den Städten und Agglomerationen immer knapper und steigen die Mieten in einigen Ballungszentren stark an, so dass der Wohnraum auch für die eingesessene Bevölkerung mitunter unerschwinglich wird. Diese Verknappung ist allerdings nicht nur auf Einwanderung zurückzuführen, sondern auch auf den steigenden Bedarf an Wohnfläche pro Bewohner.⁴⁸

Andererseits zeigen Studien und Statistiken des Bundesamtes für Raumentwicklung⁴⁹, dass die heute verfügbaren Bauzonen überdimensioniert sind, dass die Baulandreserven oft am falschen Ort liegen und durch den öffentlichen Verkehr ungenügend erschlossen sind: Zur Zeit sind nur knapp 30% der Bauzonen gut bis sehr gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen; etwas mehr als ein Viertel der Bauzonen der Schweiz ist zur Zeit gering mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen und fast die Hälfte der Bauzonen ist nicht oder nur marginal mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen!

Die politischen Handlungsempfehlungen, die sich aus den raumplanerischen Herausforderungen aufgrund steigender Bevölkerungszahl und steigendem Bedarf an Wohnfläche pro Person ergeben, gehen über unseren engeren Bereich hinaus. Aus Sicht der Migrationspolitik muss vor allem die Frage ins Zentrum gerückt werden, *wo und wie die ausländische Bevölkerung leben wird*. Die ausländische Bevölkerung ist bereits heute in städtischen Gebieten stark vertreten und bereits heute weisen einzelne Quartiere einen hohen Ausländeranteil aus. Auch wenn die Segregation im internationalen Vergleich relativ tief ist, wie der Bericht des BFM über die Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern⁵⁰ zeigt, gilt es doch, bei der Gruppe der Ausländerinnen und Ausländern mit geringer Bildung und geringem Einkommen Tendenzen zu *unerwünschter Ghetto-Bildung* mit den damit verbundenen Integrationsproblemen entgegenzuwirken. Die entsprechenden Probleme sind erkannt und der BFM-Bericht betreffend die Integrationsprobleme enthält verschiedene Empfehlungen zur Unterstützung von Projekten zur Verbesserung der Lebensqualität in benachteiligten Quartieren. Hingegen fehlt – soweit ersichtlich – eine Strategie, die auf eine bessere Durchmischung von Städten/Quartieren abzielt.

Was die sog. „neue Einwanderung“ gut qualifizierter und gutverdienender Personen betrifft, die aktuell vornehmlich in städtische Gebiete ziehen, liegen die Probleme wie erwähnt vor allem beim knappen Angebot an Wohnraum und an der teilweisen Verdrängung der ansässigen Bevölkerung. Hier stellt sich die Frage, ob die Politik bzw. des Staat eingreifen oder die Entwicklung dem Markt überlassen soll.

⁴⁸ So hat gemäss Bundesamt für Statistik die durchschnittliche Wohnfläche pro Person innerhalb der letzten zwei Dekaden um jeweils 5 m² zugenommen und betrug im Jahr 2000 44 m² (letzte verfügbare Daten Volkszählung 2000). Ein Grund dafür liegt gemäss BFS in der kontinuierlichen Zunahme der Kleinhaushalte.

⁴⁹ Vgl. die Medienmitteilung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) vom 23. Oktober 2008, mit Hinweis auf die Bauzonenstatistik 2007 des ARE.

⁵⁰ BFM, Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz, April 2006, S. 70ff.

9. WEITERE INFRASTRUKTURFRAGEN UND AUSWIRKUNGEN DER EINWANDERUNG AUF DIE SYSTEME DER SOZIALEN SICHERHEIT

Was eine Zunahme der Bevölkerung durch eine stärkere Zuwanderung für die Infrastruktur der Schweiz bedeutet, geht über den Fokus dieses Berichtes hinaus. Die Planung des Ausbaus der Infrastruktur (namentlich Verkehr, Energie, Spitäler usw.) aufgrund der Bevölkerungsprognosen gehört zu den zentralen staatlichen Planungsaufgaben. Diese Planungen sind allenfalls aufgrund der vom Runden Tisch geschätzten wesentlichen Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung zu überdenken und anzupassen.⁵¹

Eine Darlegung der Auswirkungen einer verstärkten Zuwanderung auf die Systeme der sozialen Sicherheit würde ebenfalls den Umfang dieses Berichtes sprengen.⁵² Aber auch in dieser Hinsicht dürfte es notwendig werden, die Szenarien aufgrund der stark gestiegenen Zuwanderung zu überprüfen.⁵³

Insbesondere in Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen auf die AHV leisten gemäss dem 6. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU⁵⁴ die Arbeitskräfte aus den EU-Mitgliedstaaten heute in der Schweiz deutlich mehr Beiträge als sie Sozialversicherungsleistungen beziehen. Der Bericht Immigration 2030⁵⁵ fragt ebenfalls danach, ob die Zuwandernden die Sozialwerke belasten oder entlasten. Dabei geht diese Studie davon aus, dass die Zuwanderung über die starken Rentnerjahrgänge der nächsten Zeit hinweg helfen wird, die Altersleistungen der AHV mitzufinanzieren. Durch die Zahl von Einbürgerungen beeinflusst ist langfristig als Gesamteffekt eher ein Nullsummenspiel zu erwarten. In Bezug auf die erwerbsausfallbezogenen Sozialleistungen weisen gemäss dieser Studie⁵⁶ Personen mit ausländischem und schweizerischem Pass nur sehr gering voneinander abweichende Netto-Transferbilanzen auf. Viel wichtiger seien Bildungsniveau und Geschlecht. Würden Gutqualifizierte zuwandern, entlaste dies die Sozialwerke und die Staatsfinanzen. Bei einem Boom sei dies noch viel stärker der Fall. Insofern dürfte die vom Runden Tisch prognostizierte hohe Zuwanderung Sozialwerke und Staat von diesem positiven Effekt der Zuwanderung profitieren.

⁵¹ Wie bei der Frage nach der Zunahme der Wohnfläche (siehe oben bei Anm. 48) gilt auch bei der Zunahme des (öffentlichen) Verkehrs, dass dieser nur zu einem geringeren Teil auf Zuwanderung beruht: So hat von 1997 bis 2007 die Zahl der Einwohner um 7% zugenommen, die Zahl der Personenkilometer im Bahnnetz aber um 44% (vgl. NZZ vom 26. April 2011, „Von der Ausländer- Zur Wachstumsdebatte“).

⁵² Vgl. hierzu ausführlich Immigration 2030. Szenarien für die Züricher Wirtschaft und Gesellschaft, Hrsg. Zürcher Kantonalbank, Zürich 2010, S. 83ff.

⁵³ Vgl. hierzu auch Caritas, „Migration: Ein Plus für die Schweiz. Die Positionierung der Caritas zum Verhältnis von Migration und Sozialstaat“, März 2011 (Autorin: Bettina Zeugin, Fachstelle Migrationspolitik).

⁵⁴ „Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt“, verfasst vom SECO, BFM, BFS und BSV, vom 27. Mai 2010, S. 6.

⁵⁵ Anm. 51; Zusammenfassung auf S. 11 und S. 83.

⁵⁶ Vgl. die Zusammenfassung auf S. 11.

**ANHANG: LISTE DER TEILNEHMENDEN DES RUNDEN TISCHES
(inklusive Drafting Committee)**

Frau	Doris	Fiala	Nationalrätin FDP (Vorsitz Runder Tisch)
Herr	Felix	Müri	Nationalrat SVP
Herr	Andy	Tschümperlin	Nationalrat SP
Herr Dr.	Gerhard	Pfister	Nationalrat CVP
Frau	Ruth	Derrer Balladore	Arbeitgeberverband
Herr	Hans-Ulrich	Bigler	Direktor Schweizerischer Gewerbeverband
Herr Dr.	Daniel	Müller-Jentsch	Avenir Suisse
Herr	Martin	Flügel	Präsident Travail Suisse
Frau	Odile	Rittener	Stellvertretende Sektionschefin, Politische Abteilung IV, EDA
Herr Dr.	Eduard	Gnesa	Sonderbotschafter für Internationale Migrationszusammenarbeit, DEZA
Herr	Gottfried	Zürcher	Vizedirektor Bundesamt für Migration, EJPD
Herr	Roger	Schneeberger	Generalsekretär, Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
Frau	Barbara	Ludwig	Leiterin der Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug des Kantons Luzern
Herr	André	Durrer	Caritas Schweiz
Herr	Hugo	Köppel	Schweizerisches Rotes Kreuz
Herr Prof. Dr. iur.	Alberto	Achermann	Rechtsanwalt, Zentrum für Migrationsrecht der Universität Bern