
RUNDER TISCH MIGRATION
BERICHT ZUR SCHWEIZERISCHEN MIGRATIONSPOLITIK
2030

AUSGANGSLAGE, PERSPEKTIVEN UND
HERAUSFORDERUNGEN

KURZVERSION

JUNI 2011

I. AUSGANGSLAGE

MIGRATION ALS GLOBALES PHÄNOMEN

Die Globalisierung und die Zunahme der Weltbevölkerung in den vergangenen Jahren sind auch verbunden mit einem Ansteigen der internationalen Migrationsbewegungen. Die Zahl der internationalen Migranten und Migrantinnen ist 2010 auf ein Allzeithoch gestiegen: Gemäss IOM werden weltweit 214 Millionen internationale Migranten gezählt, d.h. rund drei Prozent der Weltbevölkerung lebt für länger als ein Jahr ausserhalb des Geburtslandes. 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. 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.

DIE SCHWEIZERISCHE MIGRATIONSPOLITIK 2010

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 des 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“. Weitere Grundprinzipien der geltenden Politik sind das Bemühen um Integration, eine humanitäre Asylpolitik, eine konsequente Wegweisungspolitik und eine aktive Migrationsaussenpolitik.

FAKTEN

Die Schweiz hat eine langjährige Erfahrung mit Migration, zunächst als Auswanderungs-, später als 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 Eltern 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. Ohne Migration würde die Gesamtzahl der schweizerischen Bevölkerung schon heute zurückgehen.

Ca. 25% der Ausländerinnen und Ausländer sind in der Schweiz geboren und weitere 36% leben seit mindestens 15 Jahren hier. 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. Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU ist eine neue Dynamik entstanden: Allein zwischen dem 1. Januar 2002 und Ende 2009 sind annähernd 920'000 Personen neu in die Schweiz eingewandert. Die heutige Einwanderung ist damit hauptsächlich eine Einwanderung von Staatsangehörigen aus EU/EFTA-Staaten. Im Weiteren tragen auch Ehe-

schliessungen und der Familiennachzug zur Einwanderung bei: 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. Insgesamt ist ca. 30% der Einwanderung auf Familiennachzug oder Heirat zurückzuführen (inkl. Familiennachzug durch EU-BürgerInnen). Seit dem Jahr 2006 werden jährlich ca. 45'000-50'000 Personen eingebürgert; in den letzten 20 Jahren hat die Schweiz ca. 500'000 Einbürgerungen vorgenommen.

II. RAHMENBEDINGUNGEN DER KÜNFTIGEN MIGRATIONSPOLITIK

Für die Schweiz ist 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.

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 Einbettung in den Europäischen Freizügigkeitsraum und die Beteiligung an der Europäischen Asyl- und Grenzschutzpolitik.

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 Migrationsaussenpolitik wird in diesem Rahmen stark gefordert sein.

III. ZUWANDERUNGSPROGNOSEN

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 Analyse der migrationsfördernden und –hemmenden Faktoren und deren Einfluss auf die künftige Zuwanderung in die Schweiz vorzunehmen. 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.

In seiner Analyse ist der Runde Tisch zur Auffassung gelangt, dass eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Einwanderung gegenüber heute zunehmen wird. Die massgeblichen Faktoren lassen eine 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, welche *Herausforderungen* andernfalls die zunehmende Einwanderung in die Schweiz in den verschiedenen Bereichen stellen wird und welche *Schwerpunkte* die schweizerische Migrationspolitik für das Jahr 2030 vor diesem Hintergrund setzen müsste.

IV. POLITISCHE OPTIONEN

Migrationsbewegungen sind nur beschränkt steuerbar, sei dies aus rechtlichen Gründen, sei dies aus dem Grund, dass repressive Instrumente an Grenzen stossen und eine Anzahl sich illegal Aufhaltender nicht vermieden werden kann, sei dies aufgrund mangelnder Kooperation von Herkunftsstaaten, sei dies aus wirtschaftlichen Gründen 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.

Der Politik stellt sich die Frage, 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 Erreichung des Ziels eines möglichst geringen Ausländeranteils oder einer stabilen Bevölkerungsgrösse würde drastische Massnahmen bedingen (Kündigung FZA, weitgehende Einschränkung des Familiennachzugs bzw. von Heiraten mit AusländerInnen) hätte erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft (Mangel an Personal, insbesondere auch in den Gesundheits- und namentlich Pflegeberufen und im Bausektor, Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland, auf mittlere Frist Arbeitslosigkeit in der Schweiz, Abschwung statt Wirtschaftswachstum), auf die Finanzierung der Sozialwerke und die demographische Alterung unter Berücksichtigung einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung der schweizerischen Bevölkerung. Will man hingegen das

Ziel erreichen, das heutige Verhältnis zwischen Erwerbsfähigen und Nichterwerbstätigen stabil zu halten, und damit die demographische Alterung kompensieren, muss 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 einen Verzicht auf Steuererleichterungen für ausländische Unternehmen oder Privatpersonen. 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 im Dreieck „Wirtschaftliche Prosperität – Demographische Alterung – Zuwanderung“ zu setzen sein werden.

Bei allen Optionen ist aber immer mit zu berücksichtigen, dass die Schweiz aufgrund der normativen Einbindung über internationale Verträge und aufgrund der faktischen Interdependenz nur in beschränkter Masse frei ist, wie sie ihre Zulassungs- und Ausweisungspolitik gestalten kann.

V. HERAUSFORDERUNGEN

Eine Migrationspolitik für die nächsten zwei Jahrzehnte hat sich mit verschiedensten Herausforderungen zu befassen, sei dies im Bereich der Aufnahmebereitschaft der ansässigen Bevölkerung, sei dies in der Asyl- und Flüchtlingspolitik, sei dies im Bereich Familiennachzug und Integration (mit den Auswirkungen u.a. auf den Bildungs- und Gesundheitsbereich), sei dies bezüglich Auswirkungen auf die Infrastruktur der Schweiz, die Raumplanung und die Sozialwerke. Der Runde Tisch hat die wichtigsten Herausforderungen in diesen Bereichen skizziert.

In Bezug auf die Wirtschaft und die Arbeitsmarktregulierung fragt sich, wie weit und mit welchen Massnahmen es der Schweiz gelingen kann, den zukünftigen Bedarf an Fachkräften aus eigener Kraft, also ohne Migration, zu bewältigen. 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? Wie kann die Schweiz im Wettbewerb um Hochqualifizierte bestehen, berücksichtigt man, dass die Alterung der Bevölkerung in der EU zur gleichen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt wie in der Schweiz führt? Welche Verantwortung/Rolle soll der Wirtschaft (beziehungsweise den Sozialpartnern) bei der Bewältigung der Zuwanderung zukommen? Wie kann die berufliche Integration schlecht qualifizierter Personen verbessert werden? Wie kann verhindert werden, dass *Schwarzarbeit* die berufliche Integration gerade von schlecht qualifizierten Migrantinnen und Migranten erschwert oder unmöglich macht? Soll der Familiennachzug bei Drittstaatsangehörigen eingeschränkt werden oder ist dies in Hinblick auf die Integration dieser Personen wenig sinnvoll bzw. wird eine Umsetzung dieser Forderung benötigte Fachkräfte vom Zuzug in die Schweiz abhalten?