

Zürcher Migrationskonferenz, 21. September 2007

**Referatsentwurf Serge Gaillard,  
Leiter Direktion für Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**

**Zusammenfassung**

## **Bedürfnisse der Wirtschaft und Bevölkerung an die Migrationspolitik**

*Es gilt das gesprochene Wort*

Die Schweiz ist schon lange ein Einwanderungsland. Die Einwanderung erfolgte (fast) immer in Phasen mit starkem Wirtschaftswachstum. Umgekehrt gilt: Es gab nach dem zweiten Weltkrieg keine Wachstumsperiode ohne starke Einwanderung.

Was in Zeiten mit starkem endogenen Bevölkerungswachstum galt, wird erst recht in Zukunft der Fall sein, wenn die Bevölkerung ohne Einwanderung stagnieren oder sich gar rückläufig entwickeln würde. Die Wirtschaft wird nur noch wachsen können, wenn Personen im erwerbstätigen Alter aus dem Ausland in die Schweiz einwandern.

Die Schweiz hat dank der wettbewerbsfähigen Wirtschaft, einer gut ausgebildeten Bevölkerung und einer guten Infrastruktur die Chance zu einer schnell wachsenden Agglomeration im Zentrum Europas zu werden. Das setzt aber voraus, dass wir Platz schaffen für das Wachstum und entsprechend Wohnraum und eine genügend ausgebaute Infrastruktur zur Verfügung stellen und eine Immigrationspolitik betreiben, die den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Bevölkerung entspricht.

Die Bedürfnisse der Wirtschaft an die Immigrationspolitik haben sich gewandelt und sind heterogener geworden: Während in den fünfziger und zu Beginn der 60er Jahre vor allem Saisonangestellte für die Land- und Bauwirtschaft im Ausland rekrutiert wurden, brauchen die Unternehmungen heute vermehrt auch Fachkräfte, Techniker, Hochschulabsolventen und Führungskräfte.

Die inländische Bevölkerung dürfte in der Vergangenheit in ihrer grossen Mehrheit und in verschiedener Hinsicht von der Einwanderung profitiert haben. Ebenso dürften Länder mit einer bedeutenden Einwanderung in wirtschaftlich guten Zeiten insgesamt weniger von Arbeitslosigkeit geplagt sein als Länder ohne Einwanderung. Ebenso wenig lässt sich nachweisen, dass Inländer von den Ausländern aus dem Arbeitsmarkt verdrängt würden.

Trotz der positiven Erfahrungen ist es in der Schweiz nach jeder Wachstumsperiode wieder zu ausländerpolitischen Diskussionen gekommen. Zwischen 1965 und 1988 stimmte das Schweizer Volk sechs mal über sog. Überfremdungsinitiativen ab. Zuletzt taten wir dies im Jahr 2000, als die sog. 18% Initiative abgelehnt wurde.

Diese in diesen Diskussionen spürbare "Abwehrhaltung" dürfte neben vielen Gründen auch damit zu tun haben, dass nicht alle Menschen in der Schweiz im gleichen Ausmass von der Zuwanderung profitieren. Es gibt auch hier Gewinner und Verlierer. Wer auf dem Arbeitsmarkt der direkten Konkurrenz mit den neu einwandernden Personen ausgesetzt ist, wird eher um seine Arbeit fürchten und einen Druck auf die Löhne spüren. Ähnliche

Überlegungen gelten auch für den Wohnungsmarkt. Die Haltung der einheimischen Bevölkerung gegenüber den einwandernden Menschen dürfte auch vom Ausmass der Integration abhängig sein.

Die Schweiz hat in der Vergangenheit eine erhebliche Integrationsfähigkeit bewiesen. Auch wenn es zu den sechs erwähnten Volksinitiativen gekommen ist, welche die Einwanderung begrenzen wollten, konnte bis zu Beginn der neunziger Jahre die Schweiz von sich behaupten, dass die Integration der Einwanderinnen und Einwanderer gut gelungen war. Es ist zu vermuten, dass diese Integration weniger auf eine gezielte Integrationspolitik zurückzuführen war als auf die Tatsache, dass in der Schweiz mit Ausnahme der siebziger Jahre auf dem Arbeitsmarkt die Vollbeschäftigung kannte. Eine wesentliche Rolle dürfte auch die schweizerische Volksschule und die Institution der Berufslehre gespielt haben, welche dem Ziel, alle Schüler und Schülerinnen auf das Berufsleben vorzubereiten und in dieses zu integrieren, ein grosses Gewicht beimisst. Schliesslich dürfte auch die räumliche Enge der Schweiz und die kleinräumigen politischen Strukturen die Integration begünstigt haben, weil es nicht zu eigentlichen „Gettobildungen“ gekommen ist. Erst in den neunziger Jahren sind Zweifel über die Integrationsfähigkeit der schweizerischen Institutionen aufgekommen. Es kann vermutet werden, dass die lange wirtschaftliche Stagnationsperiode in den neunziger Jahren die Integration der vielen Einwanderer im Anschluss an die Krise in Ex-Jugoslawien nicht eben erleichtert hat.

Um den verschiedenen Ansprüchen Rechnung zu tragen, muss die Immigrationspolitik die gesamtwirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Bedürfnisse der inländischen Bevölkerung berücksichtigen sowie die Integration erleichtern. Zu diesem Zweck sollte den Ausländerinnen und Ausländern möglichst gleiche Chancen insbesondere in der Ausbildung, Berufsleben, Sozialversicherungen und Gesundheitspolitik gewährt werden. Die Einwanderungspolitik wäre weiter zu flankieren durch eine Wirtschaftspolitik, welche den Bedürfnissen der inländischen Bevölkerung nach sicheren Arbeitsplätzen und stabilen Arbeitsbedingungen entgegenkommt und "Platz" schafft für die zusätzliche Bevölkerung (Wohnungsmarkt, Infrastruktur).

Selbstverständlich muss die Immigrationspolitik auch völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen und humanitäre Anliegen wie auch das Recht auf Familienzusammenführung berücksichtigen.

Um die verschiedenen Interessen in Einklang zu bringen und von der Bevölkerung akzeptiert zu werden, muss die Einwanderungspolitik demokratisch legitimiert sein.

Die Schweizerische Migrationspolitik wurde durch die Einführung der Personenfreizügigkeit und der flankierenden Massnahmen gründlich reformiert. Anstelle der behördlichen Erteilung von Arbeitsbewilligungen für Anstellung in bestimmten Branchen ist die Freizügigkeit getreten. Die präventiven, fremdenpolizeilichen Kontrollen der Arbeitsbedingungen wurden durch eine nachträgliche systematische Arbeitsmarktbeobachtung und -kontrolle ersetzt. Die ersten Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit sind sehr gut. Im Vergleich zur früheren Ausländerpolitik ergeben sich wirtschaftspolitische Vorteile, weil die Qualifikationen der Einwandernden den Bedürfnissen der Wirtschaft entsprechen. Integrationsprobleme dürften sich kaum stellen, weil diese einwandernden Menschen aus ähnlichen Kulturkreisen kommen und sie in der Schweiz über die gleichen wirtschaftlichen Rechte wie die einheimische Bevölkerung verfügen. Der Schutz der einheimischen Bevölkerung (und der neu zuwandernden Menschen) vor Lohndruck und Prekarisierung wurde durch die flankierenden Massnahmen verbessert. Die Personenfreizügigkeit dürfte das Wachstumspotential der schweizerischen Wirtschaft deutlich verbessert haben.

Gegenüber Drittstaaten ist die Zuwanderung von Arbeitskräften auf hoch-qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt. Das scheint angesichts der Notwendigkeit für viele Unternehmungen, ihre Produkte weltweit zu verkaufen und die Produktion international zu organisieren, sinnvoll. Vermutlich wünscht sich die Wirtschaft im Bereich gut qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten noch etwas mehr Spielraum als heute gewährt wird. Die Regelung, wonach die Kontingente durch den Bundesrat festgelegt werden, dürfte in der Praxis genügend Flexibilität bieten.

Der dritte Pfeiler der Immigrationspolitik ist die Integrationspolitik. Für uns steht der Arbeitsmarkt im Vordergrund. Wenn es gelingt, allen Jugendlichen den Zugang zur Berufsbildung zu öffnen und die Wirtschaftspolitik auf Vollbeschäftigung auszurichten, wird die Integration nicht allzu grosse Probleme schaffen. Die geplanten Massnahmen setzen bereits in der Volksschule ein. Grundsätzlich sollten für diese Integrationsaufgaben keine neuen Strukturen aufgebaut werden. Vielmehr sollen die bestehenden Institutionen zum Tragen kommen. Damit bringt der Bundesrat auch zum Ausdruck, dass die Integration von Ausländern keine neue, unbekannte Aufgabe für unsere Institutionen ist.