

Stadt Zürich

## Zürcher Migrationskonferenz vom 28. September 2006

Zukünftige migrationspolitische Herausforderungen für die urbane Schweiz

Referat von Eduard Gnesa

### Die Migrationspolitik der Schweiz in 2025

#### Einleitung

Meine Damen und Herren, wir haben bewegte Wochen und Monate hinter uns. Der Abstimmungskampf rund um die beiden Migrationsvorlagen war intensiv und hat einmal mehr gezeigt, wie stark der Themenbereich Migration die Öffentlichkeit beschäftigt und zugleich von Emotionen geprägt ist.

Ich hoffe, dass sich die Wogen nun wieder glätten werden und mehr sachliche Fragen in den Mittelpunkt rücken werden. Es muss nun darum gehen, die von den Schweizerinnen und Schweizern in grosser Deutlichkeit gutgeheissenen Gesetzesvorlagen **optimal umzusetzen**. Dies kann nur dann erfolgreich geschehen, wenn alle Beteiligten am selben Strick ziehen, auch wenn im Abstimmungskampf unterschiedliche Ansichten offen zu Tage getreten sind.

Gleichzeitig gilt es, die Entwicklungen und Änderungen im Migrationsbereich genau zu beobachten und die nötigen **Schlüsse daraus zu ziehen**. Keine Angst, wir planen nicht bereits die nächste Gesetzesrevision, doch wäre es unverantwortlich, die Hände in den Schooss zu legen und den vergangenen Sonntag als der Weisheit letzter Schluss zu betrachten. Es ist unsere Pflicht, das Bestehende stets aufs Neue an den wechselnden Realitäten zu messen und darauf basierend Korrekturen oder Kursänderungen vorzunehmen.

Deshalb begrüsse ich die heutige Tagung sehr, bildet sie doch nach einem Abstimmungskampf, in dem oft die Vergangenheit beschworen worden ist, einen Kontrapunkt, indem sie Gelegenheit für einen „**point de situation**“ schafft und einen **Ausblick** in die Zukunft wagt.

Weder verfüge ich über eine Kristallkugel noch kann ich aus dem Kaffeesatz lesen, was uns im Migrationsbereich noch alles bevorsteht. Und in diesem stets sich wandelnden Politikbereich eine Prognose für 2025 vorzunehmen, wäre eine schlichte Anmassung. Somit werde ich mich bei meinen folgenden Ausführungen darauf beschränken, die wahrscheinlichen **längerfristigen Entwicklungen** sowie entsprechende **Handlungsmöglichkeiten** der Politik und der verantwortlichen Behörden aus meiner Sicht darzulegen.

Bevor ich aber darauf vertieft zu sprechen komme, scheint es mir sinnvoll, die **Rahmenbedingungen** aufzuzeigen, in welchen sich jede künftige Migrationspolitik zu bewegen hat.

#### 1. Zuwanderung ist eine Realität

Bei diesem Punkt will ich mich nicht lange aufhalten. Dass die Schweiz ein Zuwanderungsland ist, kann heute wohl niemand mehr ernsthaft bestreiten. Dabei ist es nicht nötig, die bekannte Zahl von 1,5 Mio. Millionen Ausländerinnen und Ausländern, welche in unserem Land leben und arbeiten, ins Feld zu führen. Wer mit offenen Augen durch unsere Städte und Agglomerationen läuft, kann sich dieser Realität nicht verschliessen. Und mit Blick auf die demographischen Szenarien muss auch deutlich gesagt werden, dass die Schweiz **ohne Zuwanderung im Jahr 2025 nicht nur im übertragenen Sinne „alt aussehen“ würde**.

## 2. Die Zuwanderung wird anhalten

Neben der legalen Migration gelangen jedes Jahr rund 1 Million illegale Einwanderer nach Westeuropa. Gemäss dem UN-Weltbevölkerungsbericht dürfte sich die jährliche Immigrationsrate nach Europa im Jahr 2020 bei ca. 700'000 Personen pro Jahr einpendeln und auf dieser Höhe bis 2050 konstant bleiben. Man muss aber nicht auf Zahlen zurückgreifen, um den Wanderungsdruck zu illustrieren; es reicht der Verweis auf die dramatischen Bilder von der spanischen und italienischen Küste im Verlauf dieses Sommers. Dabei machen die Migranten über die Kanaren einen kleinen Teil aller illegalen Einwanderer aus; der weitaus grösste Teil, nämlich 300'000 - 400'000, gelangt nach wie vor auf dem Landweg via Osteuropa/GUS nach Westeuropa.

## 3. Das föderalistische System funktioniert

Das föderalistische System der Schweiz hat sich - aller Unkenrufen zum Trotz - auch im Migrationsbereich bewährt. Indem allen drei Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) klare Kompetenzen zugewiesen werden, sind alle drei Ebenen in die Verantwortung für diesen Politikbereich einbezogen. Da auf jeder Ebene zudem politische Entscheide jeweils auch an direktdemokratische Plebiszite zurückgekoppelt sind, ist garantiert, dass eine Mehrheit der Bevölkerung die Migrationspolitik der Entscheidungsträger auch mitträgt.

Vor diesem Hintergrund begrüsse ich im Übrigen auch die Tatsache, dass alle Kantone und viele Städte die beiden Ausländervorlagen am vergangenen Wochenende gutgeheissen haben; **auch der vielzitierte "Röschti-Graben" ist nicht feststellbar.**

Es mag sein, dass aufgrund dieser Rahmenbedingung die Mühlen etwas langsamer mahlen als manchmal wünschbar ist; ein Vergleich mit der Lage in unseren Nachbarländern zeigt aber, dass wir uns hinsichtlich Effizienz und Innovation nicht zu verstecken brauchen.

## 4. Gute gesellschaftliche Rahmenbedingungen

### a) wirtschaftliche Prosperität

Die Schweiz weist einen der liberalsten Arbeitsmärkte der OECD auf und die Arbeitslosigkeit ist traditionell tief. Die gewerbliche Tradition ist für den Schweizer Binnenmarkt prägend. Dies kommt zum Beispiel im Bereich der Berufsbildung stark zum Ausdruck (Lehre). Und gerade eben (letzten Dienstag) hat das Weltwirtschaftsforum (WEF) die Schweiz zum wettbewerbsfähigsten Land der Welt erklärt.

### b) gutes Bildungssystem

Unser Land verfügt traditionell über ein ausgezeichnetes Bildungssystem, das auch international einen sehr guten Ruf geniesst. Die Globalisierung ist aber auch hier nicht spurlos vorbeigegangen; einerseits hat der Spardruck Opfer verlangt, zum andern ist im Bereich der Hochschulen und der Privatschulen der internationale Konkurrenzkampf zu spüren.

### c) soziale und kulturelle Heterogenität

In der Schweiz gibt es keine grossflächige Konzentration von Gruppen mit gleichem Merkmal, seien dies nun Arme oder Reiche, Junge oder Alte, oder Personen mit Schweizer oder ausländischem Pass. Jede Gemeinde oder Stadt weist indes kleinere Siedlungen mit hohen Armen-, Reichen- oder Ausländerpopulationen auf. **Entsprechend kennt die Schweiz keine Probleme der Ghettoisierung, wie sie beispielsweise in Frankreich deutlich zutage getreten sind.**

Im Vergleich zu anderen Ländern ist zudem die relativ hohe Heterogenität der politischen Identität und Kultur auf dem kleinen Raum der Schweiz auffällig. Unser Land kennzeichnet eine ausgeprägte Eigenständigkeit der sprachkulturellen Identitäten. Die Verfassungsnation Schweiz bildet um diese nur eine relativ lockere symbolische Klammer.

#### d) kein kolonialer "Ballast"

Die Schweiz hat keine koloniale Vergangenheit. **Motor der Zuwanderung in der Nachkriegszeit war somit in erster Linie die Nachfrage nach Arbeitskräften.** Schon in den sechziger Jahren wurde diese Zuwanderung durch Abkommen mit Herkunftsstaaten geregelt. Der bilaterale Weg im Verhältnis zur EU mit dem freien Personenverkehr ist heute die zentrale Rahmenbedingung der Migrationspolitik der Schweiz.

Soviel zu den Rahmenbedingungen; wenn ich im Folgenden die wahrscheinlichen Entwicklungen in der Migrationspolitik aufzuzeigen versuche, so sind diese Rahmenbedingungen stets mitzudenken. Konkret werde ich nun 6 Thesen zu folgenden migrationspolitischen Aspekten formulieren und ausführen:

1. Asylpolitik
2. Legale Einwanderung
3. Integrationspolitik
4. Illegale Einwanderung; "Sans papiers"
5. Menschenhandel und -schmuggel
6. Entwicklungspolitik

#### 1. Der Asylgedanke muss gewahrt bleiben

Es wäre natürlich wünschenswert, dass das Asylgesetz im Jahr 2025 gar nicht mehr nötig ist, weil es dann keine politisch, religiös oder ethnisch begründete Verfolgung mehr gibt. Ich befürchte aber, dass dies eine wenig realistische Annahme ist. Deshalb steht für mich ausser Frage, dass der **Kerngedanke der Flüchtlingskonvention**, nämlich die Gewährung von Schutz für verfolgte Menschen, **auch in Zukunft Bestand haben muss.**

Dieser Kerngedanke wird durch die am Wochenende vom Schweizer Volk gutgeheissenen Vorlagen in keiner Weise gefährdet; ich habe diese Auffassung während des Abstimmungskampfes vehement vertreten und ich stehe auch nach dem positiven Verdikt der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dazu. Auch ist die humanitäre Tradition der Schweiz nicht zur Leerformel verkommen, wie häufig polemisiert wurde und wird. Die Schweizer Bevölkerung steht in ihrer grossen Mehrheit nach wie vor hinter dem Asylgedanken. Wäre dem nicht so, hätte die Schweiz von den ca. 520'000 Asylgesuchen seit 1964 nicht bis heute ca. 160'000 dauerhaft aufgenommen.

Dies gesagt, kann die Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen in einem ständig wechselnden Kräftefeld wie der Migrationspolitik kaum je abschliessend sein; **die rechtlichen Grundlagen müssen den realpolitischen Gegebenheiten** vielleicht nicht gerade laufend, aber doch angemessen **angepasst werden.** Insofern verkennen die Kritiker, welche sich an den rasch aufeinanderfolgenden Gesetzesrevisionen im Migrationsbereich stossen, die **Dynamik der Entwicklung.** Jetzt müssen wir aber zuerst die angenommenen Gesetze umsetzen.

#### 2. Die legale Migration ist und bleibt nötig und wünschenswert

Die Tatsache, dass die Schweiz nach wie vor ein begehrtes Zuwanderungsland ist, sollte uns eigentlich freuen. Sie beweist, dass es unserem Land nach wie vor gut geht – trotz des seit längerem bescheidenen Wachstums und der gewachsenen Arbeitslosigkeit, insbesondere bei der Jugend.

Die ausländischen Arbeitskräfte und ihre Familien spielen im Produktionsprozess und als Konsumenten eine bedeutende Rolle.

Als Steuer- und Sozialversicherungszahler tragen sie ebenfalls zur Absicherung unserer Vorsorgewerke bei. Rund ein Viertel unseres gesamten Sozialprodukts wird durch ausländische Arbeitskräfte erwirtschaftet.

Es wird erwartet, dass im Jahr 2030 jeder dritte Schweizer über 60 Jahre alt sein wird. Einerseits ist es natürlich erfreulich, dass wir immer älter und dabei gleichzeitig gesünder werden. Die Schattenseiten dieser Entwicklung sind aber auch bekannt: Stark steigende Kosten bei der Altersvorsorge wie auch im Gesundheitssektor. Zudem geht eine alternde Gesellschaft mit einer sinkenden Wirtschaftsproduktivität einher, was wiederum Auswirkungen auf den Wohlstand jedes Einzelnen von uns hat.

Entsprechend wird die Schweiz nicht darum herumkommen, Anpassungen beim Rentensystem vorzunehmen, in welcher Form auch immer. **Ebenso ist die Schweiz aber auf eine gewisse Zuwanderung angewiesen.** Ich sage hier bewusst, eine „gewisse“ Zuwanderung, denn das demographische Problem der Schweiz kann meiner Ansicht nach nicht über die Zuwanderung allein gelöst werden. Nicht nur, dass die Immigranten ihrerseits auch einmal älter werden und dann Anspruch auf Rentenzahlungen haben, die wiederum von neuen Zuwanderern mitfinanziert werden müssen.

Bedeutender ist,

- dass erstens **genügend Arbeitsplätze** zur Verfügung stehen müssen und
- dass zweitens Zuwanderung immer auch mit bedeutenden **Integrationsaufgaben** verbunden ist, die sowohl von den Immigranten wie auch von der Aufnahmegesellschaft bedeutende Anstrengungen verlangen.

Zum ersten Punkt: Die Lage auf dem Arbeitsmarkt lässt es nicht zu, den Arbeitsmarkt unbeschränkt zu öffnen. Das Freizügigkeitsabkommen bildet die entsprechende Grundlage in unserem Verhältnis zur EU. Mit dem neuen Ausländergesetz stehen uns nun auch die nötigen gesetzlichen Rahmenbedingungen im Verhältnis zu Drittstaaten zur Verfügung, um in einer globalisierten und der Konkurrenz ausgesetzten Wirtschaft die nötigen ausländischen Spezialisten, Forscher und Kader in unser Land zu holen. Sie helfen entscheidend mit, die Voraussetzungen für eine günstige Wirtschaftsentwicklung zu schaffen. Dies betrifft allerdings wiederum in erster Linie qualifizierte Arbeitskräfte, weshalb die Schweiz gut daran tut, nach wie vor eine gezielte, auf Qualifikation gestützte Arbeitsmigration zu verfolgen – eine Arbeitsmigration, die auch eine **optimale Integration** der Familien in unsere Gesellschaft ermöglicht. Das neue Ausländergesetz verbindet erstmals die Zulassungsregeln mit der Integration (z. B. Familiennachzug, Sprachkenntnisse, etc.).

Im Übrigen ist die Entwicklung des Arbeitsmarkts für qualifizierte Arbeitskräfte genau zu verfolgen. Die osteuropäischen Staaten weisen derzeit beeindruckende Wachstumsraten auf und **könnten schon bald zu ernstzunehmenden Rivalen auf dem Arbeitsmarkt werden.**

Aus diesem Grund, aber auch aufgrund unserer bisherigen Erfahrungen mit dem Freizügigkeitsabkommen mit den 15 EU-Staaten sind die Ängste vor einer „Massenimmigration“ nicht nachvollziehbar. Im Übrigen muss damit gerechnet werden, dass Grossstaaten und Schwellenländer wie China und Indien künftig nicht nur in einen Wettbewerb um Kapital und Investitionen, sondern auch um Arbeitskräfte treten werden.

### 3. Die Integration muss intensiviert werden

Einer erfolgreichen Integrationspolitik kommt eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung einer erfolgreichen Zukunft zu. Die Terroranschläge in Grossbritannien haben aufgezeigt, welche Gefahr in der Errichtung von Parallelgesellschaften innewohnt. In der Schweiz kennen wir heute Verhältnisse, wie sie zum Teil in britischen Industriestädten aber bspw. auch in Pariser Vororten herrschen, nicht. Das Zusammenleben zwischen ausländischer und schweizerischer Bevölkerung funktioniert im Grossen und Ganzen gut. Aber wir haben auch Probleme (z. B. zu viele arbeitslose ausländische Jugendliche, überproportional viele Fürsorgeabhängige, etc.).

Damit diese Probleme gelöst werden können, muss der Integration auch in den kommenden Jahren hohe Priorität gegeben werden. Deshalb bin ich auch sehr froh darüber, dass das neue Ausländergesetz

derart deutlich die Zustimmung der Schweizer Bevölkerung erhalten hat; erstmals nämlich wird damit die **Integration als staatliche Aufgabe** auf Gesetzesebene festgeschrieben!

Allerdings müssen für eine erfolgreiche Integrationspolitik immer auch die Rahmenbedingungen stimmen: Integration erfolgt in erster Linie über die Erwerbstätigkeit, wo der Kontakt mit den Einheimischen fast zwingend notwendig ist. Entsprechend muss die Schweiz wirtschaftlich erfolgreich sein, damit – wie bereits erwähnt – **die nötigen Arbeitsplätze für die Immigranten zur Verfügung stehen**.

Neben dem Willen der Einwanderer, sich in ihre Gastgesellschaft einzufügen – diesen setze ich voraus – und der Respektierung unserer Verfassung, muss die einheimische Bevölkerung auch bereit sein, auf die Immigranten zuzugehen und sie bei ihren Integrationsbemühungen zu unterstützen. Man sollte sich keinen Illusionen hingeben: Dies ist mit Anstrengungen verbunden und die Einheimischen werden hierzu nur bereit sein, wenn sie die Migrationspolitik der Regierung unterstützen. Häufig wird dies als Schlagwort abgetan, aber ich werde nicht müde, dies zu wiederholen:

**Es gibt keine erfolgreiche Migrationspolitik ohne Unterstützung der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger dieses Landes.**

#### **4. Massenamnestien sind nur Scheinlösungen**

Über die Zahl der Sans papiers in der Schweiz können naturgemäss nur ungefähre Angaben gemacht werden. Gemäss einer Studie des Forschungsinstituts gfs leben rund 90'000 Personen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Land. Dabei handelt es sich - im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung - nur bei einem kleinen Teil um abgewiesene Asylsuchende. Ein grosser Teil dieser Menschen lebt seit Jahren unter uns und sichert sich sein Überleben dank Schwarzarbeit. Eine zu grosszügige Politik in diesem Bereich, insbesondere durch Amnestien, würde falsche Signale setzen und das Problem nicht lösen.

**Das neue Gesetz bietet die Möglichkeit, Härtefälle unter bestimmten Bedingungen zu lösen** und im Einzelfall Sans papiers eine Aufenthaltsbewilligung zu gewähren. Dies stellt meines Erachtens auch für die Zukunft der „einzig gangbare“ Weg dar, den Betroffenen ein Stück weit entgegen zu kommen, ohne die migrationspolitischen Grundsätze unseres Landes in Frage zu stellen. Wenn wir hier nicht konsequent sind, werden unsere Ziele bei der Arbeitsmarktpolitik letztlich durch die Einwanderung über die illegale Schiene wieder in Frage gestellt.

Kollektivregelungen mögen auf kurze Sicht eine verlockende Lösung darstellen, mittel- und längerfristig aber vermehren sie die Probleme nur. Die Erfahrungen in unseren europäischen Partnerländern wie Italien und insbesondere Spanien bestätigen dies. In Spanien beispielsweise hat die Regierung, welche noch vor kurzem Massenamnestien für illegale Einwanderer durchgeführt hat, unter dem Eindruck des anhaltenden Flüchtlingsstroms auf die Kanarischen Inseln solchen Aktionen eine Absage erteilt. Zu offensichtlich ist mittlerweile die Erkenntnis geworden, dass ein bedeutender Teil der illegalen Migranten bei einer Regularisierungsaktion ihre Beschäftigung im Schwarzmarkt verliert, da diese "Stellen" durch neue illegale Ankömmlinge besetzt werden, welche bereit sind, zu bedeutend tieferen Löhnen zu arbeiten. Zum andern stellen Amnestien immer auch einen Anreiz für die illegale Einwanderung dar.

#### **5. Menschenschmuggel muss bekämpft werden**

Die dramatischen Szenen an der spanischen aber auch italienischen Küste den ganzen Sommer hindurch zeigen auf fast beängstigende Weise den unbeugbaren Willen von Tausenden von Migranten, den gefährlichen Weg nach Westeuropa, in Abhängigkeit von Schleppern und mafiaähnlichen Organisationen, zu unternehmen. Um die horrend teuren Schlepperdienste bezahlen zu können, werden Migranten auch zu Drogenschmuggel oder zur Prostitution gezwungen. **Die EU schätzt, dass jährlich 120'000 Menschen nach Westeuropa gehandelt werden.**

Es muss ein Ziel sein, dass diese moderne Form der Sklaverei, der insbesondere Frauen und Kinder ausgesetzt sind, bis im Jahr 2025 ausgeremert ist.

Durch polizeiliche Massnahmen allein lässt sich dies aber nicht erreichen. Langfristig muss das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen Nord und Süd bekämpft werden.

## 6. Gezielte Entwicklungspolitik muss weitergeführt werden

Nur wenn die Menschen in ihren Herkunftsländern eine Perspektive für ihre persönliche Zukunft sehen, werden sie den Lockungen von Menschenschmugglern und -händlern widerstehen können.

### **Migrationspolitik ist deshalb auch Wirtschafts- und Entwicklungspolitik.**

Und hier ist wiederum wichtig, dass dies nicht unilateral geschieht: Der Einbezug der Herkunfts- und Transitstaaten von Migranten und Asylsuchenden in die Entscheidungsprozesse wird in Zukunft noch grössere Bedeutung erlangen als heute.

Das im neuen Ausländergesetz festgeschriebene Konzept der **Migrationspartnerschaften** ist Ausdruck der Erkenntnis, dass Migrationsprobleme nur in Kooperation zwischen den Aufnahmestaaten einerseits und den Herkunfts- und Transitstaaten andererseits erfolgreich angegangen werden können. Die Schweiz hat aus den eingangs dargelegten Gründen ein Interesse daran, die Zuwanderung aus aussereuropäischen Staaten zu steuern und auch zu begrenzen sowie ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer aus diesen Staaten in ihre Heimat zurückzuführen. Die Herkunftsstaaten wiederum fordern aufgrund ihrer oft desolaten wirtschaftlichen Situation Verständnis sowie konkrete entwicklungspolitische Unterstützung.

Mit dem Instrument der Migrationspartnerschaft soll versucht werden, zwischen diesen divergierenden, aber legitimen Interessen einen Ausgleich zu schaffen. Die konkrete Ausgestaltung dieses Konzepts in der Praxis ist eine der grossen Herausforderungen in den kommenden Jahren.

## Schluss

In der Migrationspolitik ist ein langer Atem nötig. Die besten Konzepte und Rezepte scheitern oft an den harschen Realitäten und an den ständig neuen Herausforderungen. Zudem sind die Anpassungsprozesse und Strukturänderungen aufgrund von Investitionen und Handel, durch berufliche Qualifizierung oder generell veränderter Lebensgewohnheiten, **nicht eine Sache von Jahren, sondern von Generationen**. Entsprechend wird uns das Nord-Süd-Gefälle und damit der Migrationsdruck auf Jahrzehnte hin erhalten bleiben.

Diese Gegebenheiten verlangen eine weit- und umsichtige, aber auch realistische Planung; zu oft ist in der Debatte über Migrationspolitik der Wunsch Mutter des Gedankens. Dies führt dann zu illusionistischen Konzepten, die schliesslich, begleitet von teilweise hässlichen Debatten, wieder fallen gelassen werden müssen und Scherbenhaufen hinterlassen.

Nach dem letzten Wochenende bin ich aber zuversichtlich, dass wir für die Zukunft gut gerüstet sind. Die Migrationspolitik von Bundesrat und Parlament ist nicht nur auf eine tragfähige gesetzliche Grundlage gestellt worden, **dies geschah zudem mit einer nicht in diesem Masse erwarteten Deutlichkeit**. Der breite Konsens in der Bevölkerung über den bundesrätlichen und parlamentarischen Kurs bildet eine wichtige Vertrauensbasis. Dies müssen kritische Stimmen anerkennen. Auseinandersetzungen über die Gestaltung der Migrationspolitik wird es auch in Zukunft geben und geben müssen; an der Deutlichkeit des Votums vom letzten Wochenende aber kommt niemand mehr vorbei.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

*Dr. Eduard Gnesa ist Direktor des Bundesamtes für Migration.*