Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 81 (2001)
Heft: 11

Rubrik: Dossier : alternde Gesellschaft

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

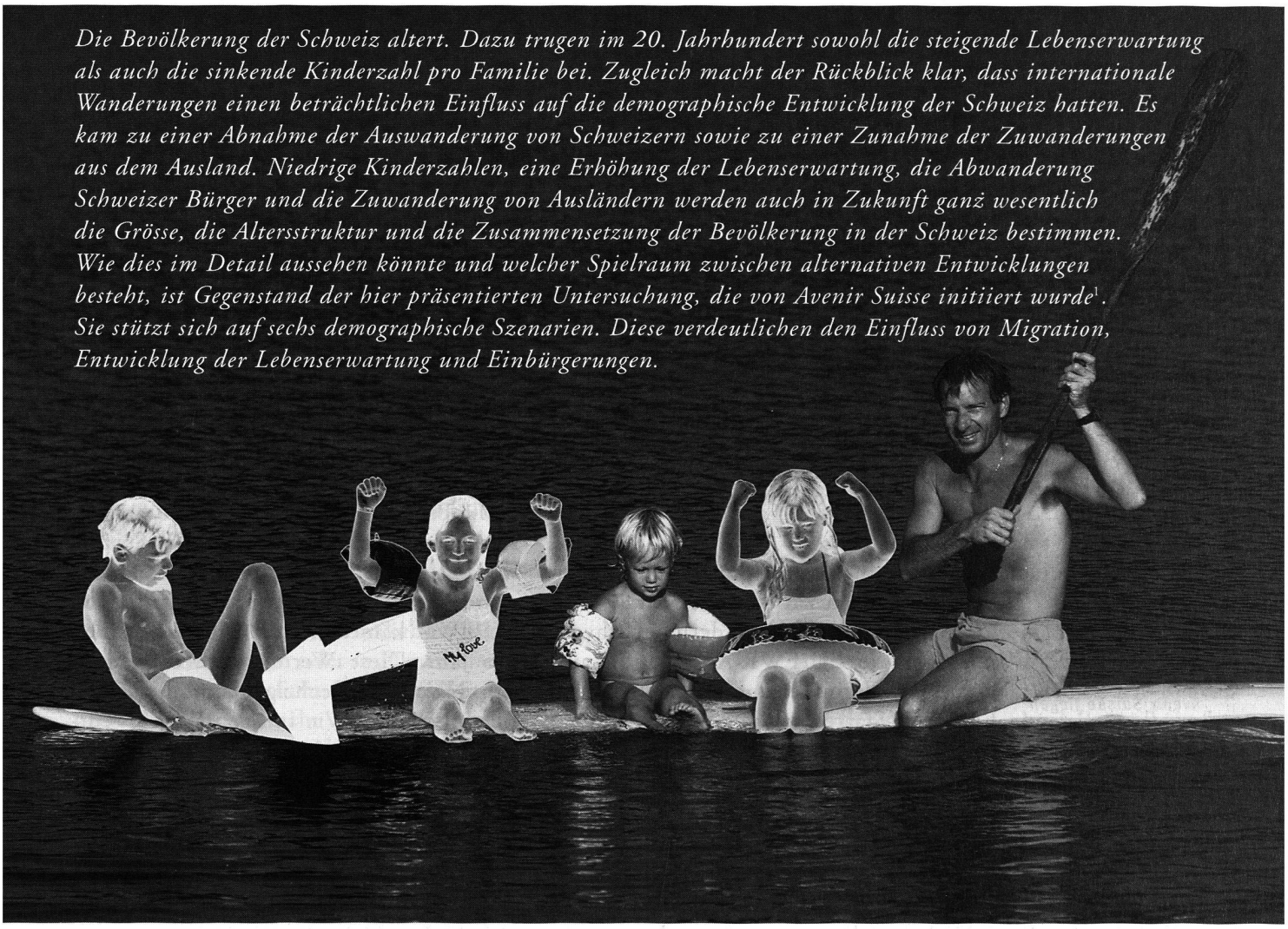
Download PDF: 02.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Rainer Münz / Ralf Ulrich

Die Schweiz im Jahr 2060: alternative Bevölkerungsprognosen und ihre Konsequenzen

Die Bevölkerung der Schweiz altert. Dazu trugen im 20. Jahrhundert sowohl die steigende Lebenserwartung als auch die sinkende Kinderzahl pro Familie bei. Zugleich macht der Rückblick klar, dass internationale Wanderungen einen beträchtlichen Einfluss auf die demographische Entwicklung der Schweiz hatten. Es kam zu einer Abnahme der Auswanderung von Schweizern sowie zu einer Zunahme der Zuwanderungen aus dem Ausland. Niedrige Kinderzahlen, eine Erhöhung der Lebenserwartung, die Abwanderung Schweizer Bürger und die Zuwanderung von Ausländern werden auch in Zukunft ganz wesentlich die Grösse, die Altersstruktur und die Zusammensetzung der Bevölkerung in der Schweiz bestimmen. Wie dies im Detail aussehen könnte und welcher Spielraum zwischen alternativen Entwicklungen besteht, ist Gegenstand der hier präsentierten Untersuchung, die von Avenir Suisse initiiert wurde[1]. Sie stützt sich auf sechs demographische Szenarien. Diese verdeutlichen den Einfluss von Migration, Entwicklung der Lebenserwartung und Einbürgerungen.



Der gemeinsame Ausgangspunkt unserer für Avenir Suisse gerechneten Szenarien sind die aktuellen Bevölkerungsprojektionen des Bundesamts für Statistik (BFS) vom Mai 2001. Das BFS entwarf dabei drei Hauptszenarien zukünftiger Bevölkerungsentwicklung der Schweiz. Im offiziellen BFS-Szenario «Trend» wurden mittlere Fertilitäts- und Sterblichkeitsannahmen mit moderaten Wanderungsannahmen kombiniert. Danach würde die Bevölkerung der Schweiz im Laufe der nächsten 60 Jahre schrumpfen. Eine Alternative zum Bevölkerungsrückgang in der Schweiz sieht das BFS *«einzig in einer deutlichen Zunahme der Geburtenhäufigkeit»*. Kombiniert mit einer grösseren Verlängerung der Lebenserwartung und höheren Zuwanderungsraten wurde dies im offiziellen BFS-Sze-

1 Beim publizierten Text handelt es sich um eine Zusammenfassung der von Avenir Suisse initiierten Studie «Ageing und Migration: alternative demographische Szenarien für die Schweiz». Die integrale Fassung der Studie kann auf der Homepage von Avenir Suisse (www.avenir-suisse.ch) abgerufen werden.

© Verlag J. H. Röll, Dettelbach

Rainer Münz, *geboren 1954 in Basel, ist seit 1992 Professor für Bevölkerungswissenschaft an der Berliner Humboldt-Universität. Davor war er Direktor des Instituts für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.*

Ralf E. Ulrich, *Dr. sc., studierte Wirtschaftsgeschichte an der Hochschule für Ökonomie (HfÖ) in Berlin. Er ist Lehrbeauftragter am Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft an der Humboldt Universität zu Berlin und an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg.*

nario – «Positive Dynamik» durchgerechnet.

Die offiziellen Bevölkerungsprojektionen des BFS stellen mögliche Entwicklungen in methodisch transparenter, wohlbegründeter und gut nachvollziehbarer Weise ab. Sie gehören zu den anspruchsvollsten Arbeiten auf diesem Gebiet in Europa. Dennoch sind auch andere Entwicklungen denkbar als die vom BFS angenommenen. Deshalb konzentrieren wir uns auf drei Fragen, die nach unserer Auffassung eine vertiefende Betrachtung verdienten:

1. Wie würden sich deutlich unterscheidliche internationale Wanderungen auf die Bevölkerungsgrösse, die Altersstruktur und die Struktur der Bevölkerung nach Gruppen von Staatsangehörigkeiten auswirken?
2. Welche Auswirkungen auf die Bevölkerungsgrösse und die Altersstruktur hätte eine zukünftige Entwicklung der Sterblichkeit, die deutliche Gewinne der Lebenserwartung auch für ältere Menschen brächte?
3. Wie würde sich eine Erhöhung der Einbürgerungen in der Schweiz auf die Struktur der Bevölkerung nach Gruppen von Staatsangehörigkeiten auswirken?[2]

In allen für Avenir Suisse gerechneten Szenarien gehen wir – wie das BFS – von durchschnittlich 1,5 Kindern je Schweizerin und je EU/EWR-Ausländerin aus. Für Ausländerinnen aus heutigen Nicht-EU/EWR-Staaten wurde angenommen, dass sich bis zum Jahr 2030 die Fertilität bei 2,1 Kindern je Frau stabilisiert und danach konstant bleibt.

Szenario MM (mittleres Migrationsniveau) unserer Untersuchung geht davon aus, dass sich der Wanderungsverlust der Schweizer Bürger bis zum Jahr 2015 auf –8000 Personen jährlich einpegelt. Für ausländische Zuwanderer aus (heutigen) EU/EWR-Staaten wurde ein langfristiger Wanderungsgewinn von +5000 Personen netto jährlich angenommen, für Zuwanderer aus Staaten ausserhalb von EU/EWR wurde ein jährlicher Wanderungssaldo von 23 000 Personen angenommen. Diese Zahlen entsprechen etwa dem Durchschnitt der Jahre 1980–1999. Diese Abgrenzung nach Herkunftsland bzw. Staatsbürgerschaft orientiert sich an den heutigen 15 EU- und 3 EWR-Staaten. Es ist heute schon sicher, dass die EU in den kommenden Jahrzehnten bis zu 12 zusätzliche Mitgliedsländer aufnehmen möchte. In unserem Szenario bleiben Zuwanderer aus diesen Ländern allerdings terminologisch Nicht-EU/EWR-Bürger. Bei den Einbürgerungen rechnet Szenario 1 damit, dass jedes Jahr 1,5% der ausländischen Bevölkerung das Schweizer Bürgerrecht erhalten werden. Dies entspricht dem derzeitigen Wert.

Szenario MT (tiefes Migrationsniveau) untersucht die demographischen Folgen geringerer Zuwanderungen. Hier wurde für die einheimische Schweizer Bevölkerung ein langfristiger Wanderungsverlust von 10 000 Personen pro Jahr unterstellt, für die EU/EWR-Ausländer ein Wanderungsverlust von netto 3200 Personen jährlich und für die Nicht-EU/EWR-Ausländer ein jährlicher Wanderungsgewinn von nur 7000 Personen. Diese Zahlen entsprechen etwa dem Durchschnitt der Jahre 1996–1999. Alle anderen Annahmen entsprechen Szenario MM.

Szenario MH (hohes Migrationsniveau) verdeutlicht die Konsequenzen höherer Zuwanderungen. Der Wanderungsverlust der Schweizer Bevölkerung würde hier nur 6000 Personen netto pro Jahr betragen. Aus den (heutigen) EU/EWR-Staaten würden jährlich netto 7000 Personen zuwandern. Von Staaten ausserhalb von EU/EWR kämen netto 28 000 Personen pro Jahr. Diese Werte entsprechen etwa dem Niveau der Sechziger- und der späten Achtzigerjahre. Wie in Szenario MT entsprechen alle anderen Annahmen dem Szenario MM.

Szenario A untersucht die Folgen einer verstärkten Alterung durch Verlängerung der Lebenserwartung. Dazu wurde angenommen, dass die Lebenserwartung bei Geburt bei Männern bis zum Jahr 2060 auf 85,4 Jahre und bei Frauen auf 88,7 Jahre steigt. Dieser Gewinn dürfte aus heutiger Sicht vor allem auf einer Verringerung der Sterblichkeit in höheren Altersjahrgängen beruhen. Im Gegensatz dazu rechnet das BFS vor allem mit einem breiteren Rückgang der Sterblichkeit im Alter zwischen 0 und 40 Jahren. Alle anderen Annahmen von Szenario A – auch die Wanderungen – entsprechen denen des Szenarios MM.

2 Unserer Studie für Avenir Suisse liegen alternative Annahmen für die Projektion zugrunde, die in Zusammenarbeit mit dem BFS sowie mit Experten des Schweizerischen Forums für Migrations-Studien entstand. Wir verwendeten technisch das Prognosemodell des BFS, das die Projektionen rechnete. Die Ergebnisse der Avenir Suisse-Szenarien sind daher mit den offiziellen Szenarien des BFS gut vergleichbar. Die Differenz in den Ergebnissen ergibt sich ausschliesslich durch Unterschiede in den getroffenen Annahmen.

Für eine Bevölkerungsprojektion mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen müssen auch Annahmen über den Wechsel zwischen diesen Gruppen getroffen werden. Dabei geht es nicht bloss um die Annahme einer bestimmten, zukünftig wahrscheinlich höheren Einbürgerungsrate, sondern auch um die herkunfts-, alters- und geschlechtsspezifische Verteilung der eingebürgerten Personen. In unserer Studie ist die Einbürgerung von Ausländern relevant, weil wir die Bevölkerung nach Nationalitätengruppen fortgeschrieben haben.

Einbürgerungen: unterschiedliche regionale Bedingungen

Zwischen 1985 und 1991 ging die Zahl der Einbürgerungen in der Schweiz zurück. Danach wurde der Erwerb des Schweizer Bürgerrechts sowohl in absoluten Zahlen als auch in Relation zur Grösse der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz wieder häufiger. So erwarben 1991 nur 8800 Ausländerinnen und Ausländer das Schweizer Bürgerrecht (1,0% der ausländischen Bevölkerung jenes Jahres). 1999 wurden bereits 20 263 Personen einbürgert. Dies waren 1,5% der ausländischen Bevölkerung.

Im europäischen Vergleich ist die jährliche Einbürgerungsrate in der Schweiz relativ niedrig. Die Bedingungen für eine Einbürgerung sind in der Schweiz weniger leicht zu erfüllen als etwa in Skandinavien, in den Niederlanden oder in Deutschland.

Für eine ordentliche Einbürgerung ist nach geltendem Recht erforderlich, dass die Bewerberin oder der Bewerber insgesamt zwölf Jahre lang in der Schweiz gewohnt hat, davon drei Jahre in den letzten fünf Jahren vor Beantragung der Einbürgerung. Immer mehr Ausländer werden diese Bedingung zukünftig erfüllen. Stellt ein Ehepaar gemeinsam ein Gesuch und erfüllt ein Ehepartner die oben erwähnten Erfordernisse, gelten für den anderen weniger strenge Bedingungen: Bei der Aufenthaltsdauer genügt in diesem Fall ein Wohnsitz von fünf Jahren in der Schweiz, davon ein Jahr unmittelbar vor der Stellung des Gesuchs.

Es genügt in der Schweiz allerdings nicht, die Mindestbedingungen des Bundesrechts zu erfüllen. Zumindest bei der ordentlichen Einbürgerung sind die Bedingungen für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts regional unterschiedlich, weil es zusätzliche Kriterien für den Erwerb des kantonalen und des Gemeindebürgerrechts gibt, unterschiedlich. In sämtlichen Kantonen mit Ausnahme von Uri und Obwalden gelten für gewisse Personengruppen, insbesondere für ausländische Angehörige der so genannten zweiten Generation inzwischen erleichterte Verfahren. Dies betrifft hauptsächlich die Höhe der Verwaltungsgebühr und die erforderliche Mindestaufenthaltsdauer. In einigen Kantonen gilt der Grundsatz, dass ausländische Personen der zweiten Generation ein Anrecht auf das Schweizer Bürgerrecht haben. Unabhängig von ihrer Wohngemeinde haben in der Schweiz lebende ausländische Ehepartner von Schweizer Bürgern das Recht auf erleichterte Einbürgerung. Auch hier wächst die Zahl der Anspruchsberechtigten, weil binationale Ehen in der Schweiz häufiger werden.

Die Bedingungen für eine Einbürgerung sind in der Schweiz weniger leicht zu erfüllen als etwa in Skandinavien, in den Niederlanden oder in Deutschland.

Der Bundesrat setzte am 30. April 1999 eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit der Frage der Revision des Bürgerrechts beschäftigt. Diese Arbeitsgruppe kam in ihrem im Dezember 2000 veröffentlichten Bericht zum Schluss, dass das Schweizer Bürgerrecht aufgrund der teilweise restriktiven Handhabung, des lange dauernden und in manchen Gemeinden recht teuren Verfahrens sowie der langen Fristen des Mindestaufenthalts einer Revision unterzogen werden soll. Wegen der kantonalen Unterschiede und der fehlenden Rekursmöglichkeiten für abgelehnte Bewerber soll in einer Überarbeitung eine Ungleichbehandlung der Bewerber verhindert werden. Damit würde auch den Mindestanforderungen der Europäischen Staatsangehörigkeitskonvention entsprochen. Die Arbeitsgruppe schlug vor, dem Bund durch eine Revision der Bundesverfassung die Kompetenz zu erteilen, Vereinfachungen für die Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer vorzusehen und eine Beschwerdeinstanz einzurichten. Darüber hinaus gibt es den Vorschlag, den in der Schweiz geborenen Enkeln ausländischer Zuwanderer – also der so genannten dritten Generation – unter gewissen Voraussetzungen bei der Geburt automatisch das Schweizer Bürgerrecht zu verleihen. Das

würde die Einführung einer ius soli-Staatsbürgerschaft bedeuten.

Der weitere Verlauf dieses politischen Prozesses ist heute noch nicht abzusehen. Es erschien uns jedoch sinnvoll, die Möglichkeit einer weiteren Erhöhung der Einbürgerungsraten in einem eigenen Szenario zu berücksichtigen. Für Szenario E dieser Studie wurde daher eine moderate Erhöhung der Einbürgerungsrate angenommen. Sie steigt in diesem Szenario für EU/EWR-Ausländer auf 1,2% und für Staatsangehörige heutiger Nicht-EU/EWR-Staaten auf 3,0% jährlich. Damit läge die durchschnittliche Einbürgerungsrate aller Ausländer am Beginn der Projektion bei 2,0% (BFS: 1,5%) und würde während des Projektionszeitraums etwas ansteigen, weil sich die Zusammensetzung der ausländischen Wohnbevölkerung zukünftig zu Gunsten der Nicht-EU/EWR-Bürger verschieben wird.

Szenario W kombiniert die Wanderungsannahmen von Szenario MM mit den Sterblichkeitsannahmen von Szenario A und der Einbürgerungsannahmen von Szenario E. Es stellt aus heutiger Sicht die wahrscheinlichste demographische Zukunft der Schweiz dar (daher Szenario W).

Die *Ergebnisse* der Szenarien von Avenir Suisse machen klar: Es ist keinesfalls zwingend, dass eine deutliche Zunahme der Geburtenhäufigkeit, eine Verlängerung der Lebenserwartung und höhere Zuwanderungen zusammen kommen müssten, um in der Schweiz einen Rückgang der Einwohnerzahl aufzuhalten. Wie unsere Szenarien zeigen, haben unterschiedliche Verläufe der zukünftigen Aussenwanderungen einen prägenden Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung der Schweiz.

Szenario MM unserer Studie zeigt, dass bereits eine langfristige Fortsetzung der Zuwanderung auf dem durchschnittlichen Niveau der letzten 20 Jahre (netto +20 000 Personen jährlich; davon +28 000 Ausländer, –8000 Schweizer) die Bevölkerung der Schweiz für die nächsten 30 Jahre ansteigen und danach zumindest stagnieren liesse. Die Bevölkerung der Schweiz würde dann im Jahre 2060 bei 7,9 Mio. liegen, um 750 000 Einwohner mehr als heute. Das wäre ein Zuwachs um etwa 10%.

Höhere Zuwanderungen in der Grössenordnung von netto +29 000 Personen pro Jahr (+35 000 Ausländer, –6000 Schweizer Bürger) würden die Bevölkerung der Schweiz bis 2060 sogar auf 8,7 Mio. Menschen ansteigen lassen (Szenario MH). Geringere Zuwanderungen von nur +4800 Personen pro Jahr (+14 800 Ausländer, –10 000 Schweizer Bürger), wie in Szenario MT angenommen, würden den durch den zukünftigen Sterbeüberschuss in der Schweiz möglichen Bevölkerungsrückgang hingegen nicht aufhalten können. Eine stärkere Erhöhung der Lebenserwartung – wie in Szenario A angenommen – führt ebenfalls zu einem Bevölkerungsgewinn. Bei gleichen Wanderungs- und Fertilitätsannahmen wie in Szenario MM würde die Bevölkerung im Jahre 2060 auf 8,2 Mio. (statt auf 7,9 Mio. wie in Szenario MM) ansteigen: ein Zuwachs von 950 000 Personen bzw. +14% gegenüber heute.

Ohne Zuwanderung verringert sich einerseits die Zahl der Kinder und Jugendlichen, andererseits die Zahl der Menschen im Haupterwerbsalter.

Zuwanderungen verlangsamen Alterungsprozess

Ohne Zuwanderung verringert sich einerseits die Zahl der Kinder und Jugendlichen, andererseits die Zahl der Menschen im Haupterwerbsalter. Dies ist bedeutsam, denn die 20- bis 64-Jährigen erwirtschaften derzeit den Hauptteil des Brutto-Inlandprodukts und tragen die Hauptlast der Finanzierung von AHV und öffentlichen Haushalten. Die Grösse der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter würde auch bei Fortsetzung einer mittleren Zuwanderung in den nächsten Jahrzehnten etwas sinken, jedoch deutlich geringer als im «Trend»-Szenario des BFS prognostiziert. Die Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sinkt in Szenario MM dieser Untersuchung bloss von 4,42 Mio. (2000) auf 4,34 Mio. (2060), also um 83 000 Personen. Dieser Rückgang findet erst nach 2030 statt. Im «Trend»-Szenario des BFS beginnt der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bereits früher und erreicht bis 2060 ein Minus von 517 000 Personen bzw. –12%.

Zuwanderung kann den demographischen Alterungsprozess nicht aufhalten, aber etwas verlangsamen. Bei mittleren Zuwanderungen würden im Jahr 2060 auf 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren immerhin 45 Menschen im Alter 65 und darüber kommen (Szenario MM). Zum Vergleich: Im

Jahr 2000 lag die Altenquote erst bei 25 Älteren pro 100 Erwerbsfähigen. Bei höheren Zuwanderungen, wie in Szenario MH angenommen, läge diese Relation im Jahr 2060 bei 42 Älteren pro 100 Personen im erwerbsfähigen Alter. Höhere Zuwanderung in den hier untersuchten Dimensionen hat also nur einen relativ geringen Einfluss auf die zukünftige Altersstruktur der Schweiz.

Eine Verlängerung der Lebenserwartung, wie in Szenario A angenommen, würde die Bevölkerungsgrösse weniger stark beeinflussen als eine erhöhte Zuwanderung. Bei einem Anstieg der Lebenserwartung auf 85,4 Jahre für Männer und 88,7 Jahre für Frauen würden zum Ende des Betrachtungszeitraumes (2060) um 250 000 Menschen mehr in der Schweiz leben, als bei einem geringeren Anstieg der Lebenserwartung, wie ihn das offizielle «Trend»-Szenario des BFS unterstellt. Diese demographischen «Gewinne» würden vor allem die hochbetagte Bevölkerung vergrössern. Im Szenario A und W verdoppelt sich die Zahl der Menschen im Alter von 65 Jahren von derzeit 1,1 Millionen bis 2060 auf 2,2 Millionen Personen. Und die Zahl der über 80-Jährigen wird sich voraussichtlich von derzeit 290 000 (2000) auf 876 000 Personen im Jahre 2060 verdreifachen: gut 230 000 mehr als im BFS-Szenario «Trend» erwartet. Auch zukünftig werden viele Menschen in diesem Alter in starkem Masse Leistungen des Gesundheitswesens sowie vor allem Pflegeleistungen benötigen, die zunehmend von Personen oder Institutionen ausserhalb der Familie erbracht werden müssen. Denn sinkende Heiratshäufigkeit, steigende Scheidungsraten und eine grössere Kinderlosigkeit werden dazu führen, dass viele der heute noch jüngeren Schweizerinnen und Schweizer im Alter keine nahen Familienangehörigen haben werden. Daher würde eine Vergrösserung dieser Bevölkerungsgruppe auf mehr als das Dreifache einen erheblichen Ausbau der entsprechenden Dienste und eine neue Diskussion über ihre Finanzierung erfordern.

Die Schweiz gehört schon heute im internationalen Vergleich zu den Ländern mit dem höchsten Anteil von Ausländern an der Gesamtbevölkerung. Ein weiterer Anstieg des Anteils der Ausländer ist in fast jedem Fall zu erwarten, da zumindest

Sinkende Heiratshäufigkeit, steigende Scheidungsraten und eine grössere Kinderlosigkeit werden dazu führen, dass viele der heute noch jüngeren Schweizerinnen und Schweizer im Alter keine nahen Familienangehörigen haben werden.

Bürgerinnen heutiger und zukünftiger Nicht-EU-Staaten im Schnitt höhere Kinderzahlen haben als die Schweizerinnen.

Bereits in der Vergangenheit haben Zuwanderungen die Struktur der Schweizer Wohnbevölkerung nach Staatsbürgerschaft erheblich verändert. So stieg der Ausländeranteil von 14,4% zu Beginn der Achtzigerjahre auf 19,8% im Jahr 2000. Das wird sich auch zukünftig fortsetzen. Bei Fortsetzung der hier von uns angenommenen Wanderungsgewinne (Szenario MM: +28 000 Ausländer jährlich, –8000 Schweizer jährlich) würde der Ausländeranteil bis 2060 auf 26,4% steigen. Bei höheren Zuwanderungen, wie in Szenario MH angenommen, würde der Ausländeranteil bis 2060 auf 28,1% steigen. Selbst bei sehr geringen Zuwanderungen (Szenario MT) würde der Ausländeranteil immerhin noch auf 21,8% steigen.

Geographische Herkunft der Ausländer

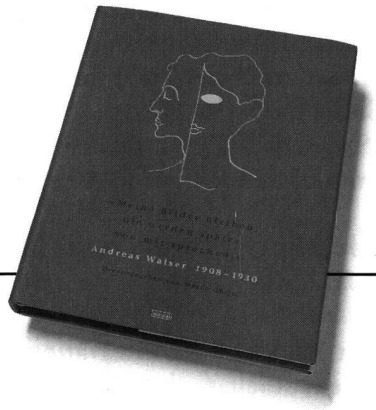
Mit Blick auf die Integration von Zuwanderern spielt auch die kulturelle und geographische Herkunft eine Rolle. Zuwanderern aus den heutigen EU/EWR-Staaten fällt möglicherweise eine Integration in die Schweizer Gesellschaft schon durch die Ähnlichkeit der Bildungssysteme und kulturellen Traditionen leichter als Zuwanderern aus asiatischen oder afrikanischen Ländern. Neben der Entwicklung des Ausländeranteils insgesamt ist daher der Anteil einzelner Herkunftsstaaten bzw. Staatengruppen interessant. Unsere Studie trägt der Relevanz dieses Aspektes durch die separate Projektion von drei Bevölkerungsgruppen Rechnung. Wir unterscheiden zwischen Schweizer Bürgern, EU/EWR-Ausländern und Nicht-EU/EWR-Ausländern. Abgrenzungskriterium ist die heutige Zugehörigkeit zur EU-15 bzw. zum EWR. Obwohl in den kommenden zwei Dekaden bis zu 12 weitere Staaten der EU beitreten werden, bleiben deren Bürger in unserer Projektion Teil der Nicht-EU/EWR-Bevölkerung.

Die 1,4 Mio. Ausländer in der Schweiz machten im Jahr 2000 rund 19,8% der Wohnbevölkerung aus. Darunter waren 804 000 Bürger von EU/EWR-Staaten (11,3% der Wohnbevölkerung bzw. 56,5% der ausländischen Bevölkerung)

nicolai
kunst/kulturgeschichte

Dieses Buch bietet erstmals eine Gesamtschau auf das außergewöhnliche Schaffen des Schweizer Malers, Zeichners und Schriftstellers Andreas Walser, der im Frühjahr 1930 mit nicht einmal 22 Jahren unter ungeklärten Umständen in Paris starb. Sein Werk wurde gleichermaßen von Augusto Giacometti und Ernst Ludwig Kirchner wie von Pablo Picasso und Jean Cocteau geschätzt. Im Mittelpunkt des Buches stehen neben dem erhaltenen malerischen und zeichnerischen Werk das umfangreiche, bislang unveröffentlichte Gedicht »Le balcon« und andere nachgelassene Texte Andreas Walsers sowie Briefe von und an den Künstler. Namhafte Autoren wie der Museumsleiter Jean-Christophe Ammann, der Kunstkritiker Wilfried Wiegand, die Literaturwissenschaftlerin Beatrice von Matt, die »Parkett«-Herausgeberin Jacqueline Burckhardt und der Filmautor und Opernregisseur Daniel Schmid beleuchten in kurzen Essays das vielseitige Werk Andreas Walsers.

»Meine Bilder bleiben, die werden später von mir sprechen.«



Marco Obrist, Diethelm Kaiser (Hg.)
»Meine Bilder bleiben, die werden später von mir sprechen.«
Andreas Walser 1908 – 1930
256 Seiten, 45 farbige Abb., 48 s/w-Abb.
Format 22 x 28 cm, Gebunden mit Schutzumschlag
ISBN 3-87584-113-1/DM 48,70/sFr 43,50/öS 350,00/€ 24,90

und 69 000 Bürger von Nicht-EU/EWR-Staaten (8,6% der Wohnbevölkerung bzw. 43,5% der ausländischen Bevölkerung). Der Anteil der Bürger von Staaten, die heute nicht der EU bzw. dem EWR angehören, wird mit grosser Wahrscheinlichkeit deutlich steigen. Während die Anzahl der Schweizer Bürger im Szenario MM bis 2060 insgesamt nur um 1% wächst, vergrössert sich die Zahl der Ausländer auf das Eineinhalbfache auf knapp über 2 Millionen: ein Plus von +49% gegenüber 2000. Dieses Wachstum geht in Szenario MM ausschliesslich auf das Konto der Bürger heutiger Nicht-EU/EWR-Staaten. Ihre Zahl stiege von derzeit knapp 620 000 (2000) auf 1,4 Millionen: ein Plus von 137%. Sie werden dann 17,8% der Wohnbevölkerung (2000: 8,6%) bzw. 67,4% der ausländischen Bevölkerung der Schweiz stellen (2000: 43,5%). Dagegen würde sich die Zahl der Bürger heutiger EU/EWR-Staaten von derzeit 804 000 bzw. 11,2% der Wohnbevölkerung bis 2060 auf 683 000 bzw. 8,6% der Wohnbevölkerung sinken. Die Umkehrung der Proportionen zwischen EU/EWR-Ausländern und Nicht-EU/EWR-Ausländern während der kommenden 60 Jahre hat einerseits mit der höheren durchschnittlichen Kinderzahl der Nicht-EU/EWR-Ausländerinnen zu tun. Andererseits erklärt er sich aus der zukünftig wohl viel geringeren Zuwanderung aus heutigen EU/EWR-Staaten. Im Szenario MT mit seinen insgesamt niedrigeren Wanderungsannahmen erreicht der Anteil der Nicht-EU/EWR-Ausländer an der ausländischen Bevölkerung im Jahr 2060 sogar über 80%. In diesem Szenario wurde allerdings auch eine langfristige Fortsetzung des geringfügig negativen Wanderungssaldos angenommen, den die EU/EWR-Ausländer in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre hatten.

Der zukünftige Ausländeranteil wird oft als Indikator für die wachsende ethnische Vielfalt der Schweizer Gesellschaft, aber auch für einen höheren Integrationsbedarf angesehen. Der Erwerb des Bürgerrechts ist eine wesentliche Dimension der politischen und gesellschaftlichen Integration von Zuwanderern und ihren Kindern. Daneben werden Sprache, kulturelle und reli-

giöse Traditionen sowie die Sozialisation im Herkunftsland jedoch ihre Bedeutung für die ethnische Struktur der Schweiz behalten. Dies wird bei der Betrachtung der Bevölkerungsstruktur nach Staatsangehörigkeit nicht sichtbar. Erfahrungen in anderen Staaten zeigen, dass der Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes für Immigranten keineswegs der Endpunkt der gesellschaftlichen Integration ist bzw. sein muss. Es gibt jedoch wenig Zweifel, dass eine höhere Einbürgerungsbereitschaft sowie die tatsächliche Einbürgerung die Integration von Zuwanderern positiv beeinflussen.

Szenario E analysiert die Konsequenzen etwas höherer Einbürgerungen. Hier erreicht die Zahl der Bürger von Staaten, die heute nicht Mitglied von EU und EWR sind, im Jahr 2060 etwa 1,07 Millionen: einen Anteil an allen Ausländern von rund 63% (Szenario MM: 67,4%). Im Vergleich dazu gingen Zahl und Anteil der Bürger der heutigen EU/EWR-Staaten von 804 000 Personen (bzw. 11,4% der gesamten Bevölkerung) auf 630 000 Personen (bzw. 8,0%) im Jahre 2060 zurück. Dies hat wesentlich mit dem schon heute erkennbaren Trend zu tun, dass sich Bürger von Drittstaaten ausserhalb der EU in stärkerem Masse einbürgern lassen als Staatsangehörige heutiger EU/EWR-Staaten.

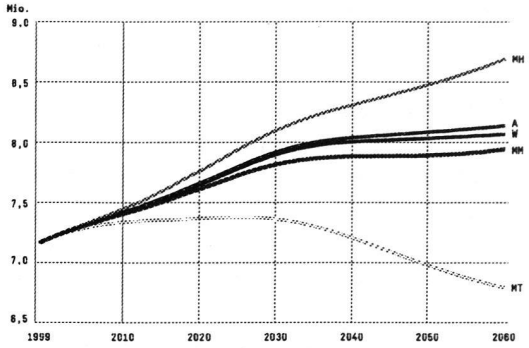
Es gibt wenig Zweifel, dass eine höhere Einbürgerungsbereitschaft die Integration von Zuwanderern positiv beeinflusst.

Der wahrscheinlichste Fall

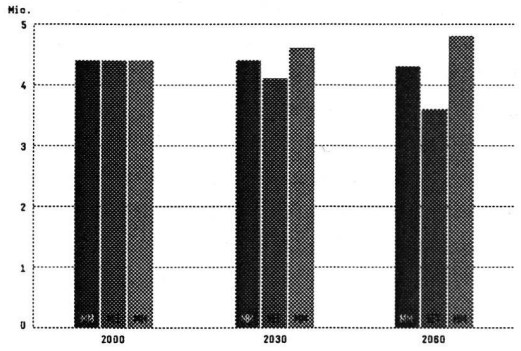
Was ist der wahrscheinlichste Fall für die zukünftige demographische Entwicklung der Schweiz? Mit grösster Wahrscheinlichkeit liegt die zukünftige Entwicklung innerhalb des Bereiches, den die Szenarien JJ, MT, MH, A und E von Avenir Suisse abstecken: Szenario W kombiniert die Annahmen von Szenario MM zum mittleren Niveau internationaler Wanderungen, von Szenario A zu einer stärkeren Verlängerung der Lebenserwartung und von Szenario E zu höheren Einbürgerungen. Diese Kombination skizziert nach unserer Auffassung aus heutiger Sicht die plausibelste demographische Zukunft der Schweiz. Szenario W repräsentiert somit den wahrscheinlichsten Fall.

Unter den Annahmen von Szenario W hätte die Schweiz im Jahr 2060 rund 8 070 000 Einwohner, durch die längere

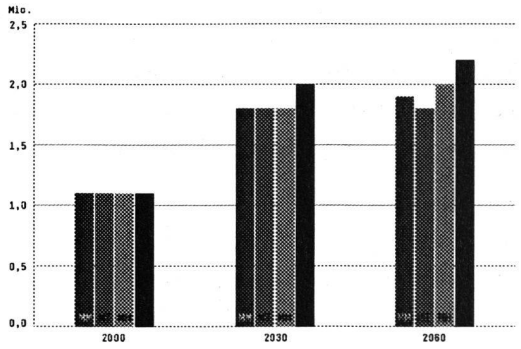
Einwohnerzahl der Schweiz, 1999–2060: Szenarien von Avenir Suisse



Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, 2000, 2030, 2060: Szenarien MM, MT und MH von Avenir Suisse



Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter, 2000, 2030, 2060: Szenarien von Avenir Suisse



Lebenserwartung etwas mehr als in Szenario MM (7 944 000 Personen). Die Annahme längerer Lebenserwartung würde auch die demographische Alterung der Schweiz beschleunigen. Szenario W prognostiziert, dass 27,2% der Wohnbevölkerung des Jahres 2060 älter als 65 Jahre sein werden, darunter allein 10,9% im Alter von 80 und darüber. Der Altersquotient läge am Ende des Betrachtungszeitraumes bei 52 Älteren (65-Jährigen) auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64 Jahre). (Szenario MM: 45 auf 100, BFS-Trend-Szenario: 43 auf 1000). Die Belastung für das System

der Alterssicherung, aber auch der zukünftige Bedarf an Pflegeleistungen, die sich aus der demographischen Entwicklung ergeben, sind also unserer Ansicht nach höher, als bisher von offizieller Seite erwartet.

Für 2060 rechnet das Szenario W mit einem Ausländeranteil von 21,1%. Wegen der höheren Einbürgerung ist dieser Wert deutlich geringer als in Szenario M (26,4%). Das BFS erwartet in seinem «Trend»-Szenario für 2060 einen Ausländeranteil von 22,8%. Beide Werte sind ähnlich gross. Allerdings rechnet Szenario W mit einem höheren Bevölkerungsanteil von eingebürgerten Immigranten bzw. eingebürgerten Kindern und Enkeln ausländischer Zuwanderer als das offizielle BFS-Szenario «Trend». Szenario W macht somit eines klar: Eine moderate Anhebung der Einbürgerungsrate von derzeit 1,5% auf 2,0% würde ausreichen, um den Ausländeranteil auch bei mittlerer Zuwanderung und trotz höherer Kinderzahl der ausländischen Bevölkerung nicht weit über 20% anwachsen zu lassen.

Die demographische Prognose ist klar und eindeutig: Die Bevölkerung der Schweiz wird im 21. Jahrhundert weiter altern. Es wird zukünftig weniger Kinder und Jugendliche geben. Das Durchschnittsalter der Erwerbsfähigen wird steigen. Und vor allem die Zahl der Hochaltrigen und Pflegebedürftigen wird deutlich zunehmen. Diese Einsicht ist nicht neu und wurde in anderen Untersuchungen bereits ausgesprochen. Diese Entwicklung ist eine Folge der steigenden Lebenserwartung und der geringen Kinderzahlen in der Schweiz. Andere europäische Länder sind mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Die Identifikation daraus folgender alternativer Entwicklungen und politischer Handlungsspielräume ist ein wichtiges Ergebnis der hier präsentierten Prognose.

Die Belastung für das System der Alterssicherung, aber auch der zukünftige Bedarf an Pflegeleistungen, die sich aus der demographischen Entwicklung ergeben, sind also höher, als bisher von offizieller Seite erwartet.

Wir erwarten ein deutliches weiteres Sinken der Mortalität, vor allem im höheren Lebensalter, was die Alterung der Schweizer Bevölkerung verstärken wird. Zugleich ist die Alterung eine Spätfolge des Baby-Booms der Fünfziger- und Sechzigerjahre, denn die Angehörigen dieser an Zahl «stärksten» Generation des 20. Jahrhunderts werden alle gemeinsam alt.

SG Rüegg Bank

SG PRIVATE BANKING

Die traditionsreiche Zürcher Privatbank, 1922 in Zürich gegründet, widmet sich seit ihren Anfängen der umfassenden, persönlichen Finanzberatung.

Am Geschäftssitz an der Talstrasse 66, mitten in Zürich, sowie in Genf und Lugano bietet die **SG Rüegg Bank** einer internationalen Kundschaft massgeschneiderte Finanzdienstleistungen im Private Banking von höchster Qualität an.

Die direkte Mitgliedschaft an der Schweizer Börse (SWX) garantiert unseren Kunden eine rasche und vorteilhafte Ausführung von Börsenaufträgen.

Durch die Integration der **SG Rüegg Bank** in die weltweit angesehene Gruppe der Société Générale ist die Bank zudem in der privilegierten Lage, den sehr persönlichen, diskreten Service einer Schweizer Privatbank anzubieten und gleichzeitig auf das Know-how einer international erfolgreichen Grossbank zurückgreifen zu können.

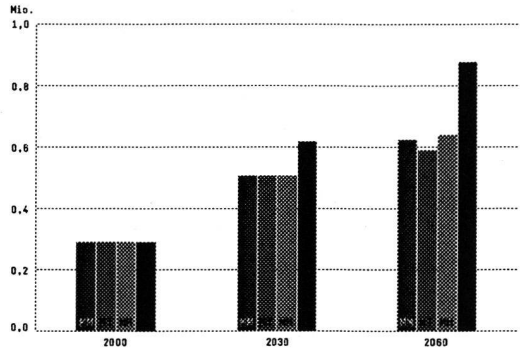
SG Rüegg Bank AG

Zürich: Talstrasse 66, CH-8001 Zürich, Postadresse: Postfach, CH-8039 Zürich
Tel. +41 (0)1 218 56 11, Fax +41 (0)1 211 64 16, Fax Börse: +041 (0)1 218 58 88

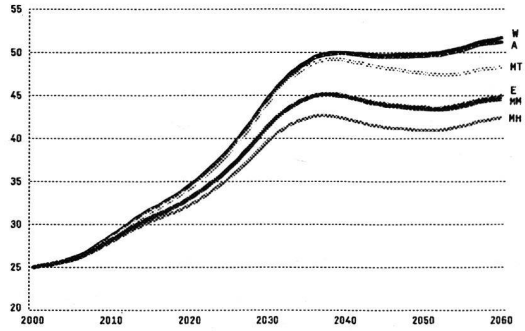
Lugano: Riva Albertolli 1, Casella Postale, CH-6901 Lugano
Tel. +41 (0)91 912 32 32, Fax +41 (0)91 912 32 35

Genf: 17–19, rue De-Candolle, 1205 Genève, Case postale, CH-1211 Genève
Tel. +041 (0)22 317 82 82, Fax +041 (0)91 317 82 83

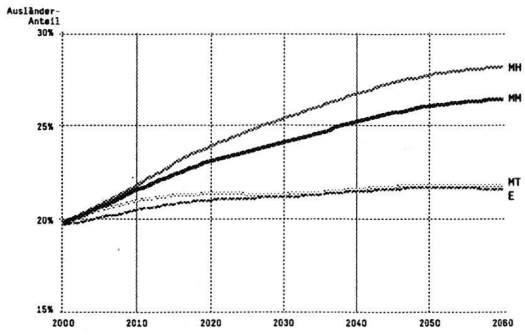
Bevölkerung im Alter von 80 Jahren und älter, 2000, 2030, 2060: Szenarien von Avenir Suisse



Altersquotient, 2000–2060: Szenarien von Avenir Suisse



Anteil der ausländischen Bevölkerung, 2000–2060: Szenarien von Avenir Suisse



Ein Zweites machen unsere Prognosen auch klar: Ohne weitere Zuwanderung würden die Einwohnerzahl der Schweiz und insbesondere die Zahl der Menschen im Haupterwerbsalter (20–65 J.) zukünftig schrumpfen. Dafür sorgen die seit den späten Siebzigerjahren unverändert niedrigen Kinderzahlen pro Frau bzw. pro Familie. Schweizerinnen und Migrantinnen aus anderen europäischen Ländern bekamen nach 1970 weniger Kinder als die Generation davor. Deshalb wird es zukünftig weniger potenzielle Eltern geben. Weitere Geburtenrückgänge im Laufe des 21. Jahrhunderts sind damit quasi vorprogrammiert. Auch eine sehr ambitionierte Familienpolitik würde dies kaum verhindern können. Zugleich wird die Zahl der Sterbefälle auf absehbare Zeit nicht kleiner, sondern grösser. Denn ab 2020 kommt die Babyboom-Generation ins Sterbealter. Zusammen bedeutet das: einen kräftigen Alterungsschub und ab etwa 2025 laufend mehr Sterbefälle als Geburten. Bei der einheimischen Bevölkerung der Schweiz ist diese Situation bereits erreicht. Ohne Einbürgerungen wäre die Zahl der Schweizerinnen und Schweizer bereits seit etlichen Jahren rückläufig.

Zuwanderer bewirken keine geringere Zahl alter Menschen, sondern mit der Zeit eher eine noch grössere; denn auch Migranten werden älter.

Unsere Bevölkerungsszenarien zeigen: Der Alterungsprozess der Schweizer Gesellschaft lässt sich auch durch Zuwanderung nicht mehr rückgängig machen, allenfalls kann Migration diesen Prozess ein wenig bremsen. Denn Zuwanderer bewirken keine geringere Zahl alter Menschen, sondern mit der Zeit eher eine noch grössere; denn auch Migranten werden älter. Sehr wohl aufhalten lässt sich dagegen ein Rückgang der Bevölkerung, insbesondere ein Rückgang der Erwerbsbevölkerung. Dazu reicht jenes Niveau an Netto-Zuwanderung, das die Schweiz im Schnitt der letzten 20 Jahre ohnedies hatte.

Die letzte Hochphase der aktiven Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte lag zwischen den Fünfziger- und frühen Siebzigerjahren, als die Schweiz Hunderttausende Fremdarbeiter aus Nachbarstaaten – insbesondere aus Italien – und einigen anderen Mittelmeerländern ins Land holte. Dieser historische Vergleich zeigt allerdings auch, welche Probleme die Rekrutierung einer grossen Zahl von Arbeitskräften mit sich bringen kann. Denn mit einer dauerhaften Niederlassung der ausländischen Zuwanderer rechnete die Mehrheit damals nicht: weder die Arbeitsmigranten selbst, noch die Einheimischen. Daher bemühte man sich anfänglich auch kaum um Integration. Mit einigen ungeplanten Nebenfolgen dieser Fehleinschätzung sind wir bis heute konfrontiert. Und bis heute ist es keineswegs selbstverständlich, dass ausländische Zuwanderer nach längerem Aufenthalt auch Schweizer Bürger werden.

Bei bloss geringer Zuwanderung (Szenario MT, Nettozuwanderung pro Jahr +14 800 Ausländer) würde die Einwohnerzahl der Schweiz langfristig schrumpfen. Sie würde von derzeit knapp über 7,1 Mil-

lionen bis zum Jahr 2030 zwar auf 7,4 Millionen steigen, danach jedoch bis 2060 auf 6,8 Millionen sinken. Zugleich würde sich bis 2060 ohne eine nennenswerte Zahl von Neu-Zuwanderern auch die potenzielle Erwerbsbevölkerung im Alter zwischen 20 und 64 Jahren um 300 000 Personen verringern. Bei einer Netto-Zuwanderung von 35 000 Ausländerinnen und Ausländern pro Jahr würde die Zahl der 20- bis 64-Jährigen in der Schweiz bis zum Jahr 2060 um 850 000 Personen zunehmen (Szenario MH).

Einen erhöhten Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften wird es vor allem für die Zeit nach 2020 geben, wenn die Angehörigen der Babyboom-Generation – voraussichtlich alle mehr oder weniger gleichzeitig – in Ruhestand treten wollen. Das ist keineswegs nur ein Problem für Schweizer Betriebe und deren Personalrekrutierung sowie für die Finanzierung der AHV. Zugleich stellt sich die Frage, wer zukünftig Hilfe und Pflege für die dann rasch wachsende Zahl alter und gebrechlicher Menschen leistet. Und die Dimension dieses Problems wird noch grösser, wenn sich der Gewinn an Lebenserwartung – wie von uns erwartet – vor allem auf die höheren Altersgruppen konzentriert.

Einen erhöhten Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften wird es vor allem für die Zeit nach 2020 geben, wenn die Angehörigen der Babyboom-Generation in Ruhestand treten wollen.

Präsenz eines politischen Spielraums

Als Antwort auf eine alternde und potenziell schrumpfende Bevölkerung gibt es mehrere Auswege: Einen kleinen Beitrag würde die Verkürzung der Ausbildungszeiten der Jungen leisten. Vor allem könnten Schweizer Kinder biographisch etwas früher mit der Schule beginnen. Denn im Schnitt liegt ihr Schuleintrittsalter über jenem anderer Industrieländer. Organisatorisch lässt sich dies nicht einfach bewältigen. Denn ein früherer Schuleintritt würde bedeuten, dass in einem bestimmten Jahr gleich zwei Jahrgänge von Kindern mit der Primarschule beginnen müssten. Damit wäre das Bildungswesen überfordert.

Organisatorisch leichter zu bewältigen ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit am anderen Ende der Biographie. Denn zweifellos könnten Schweizer Erwerbstätige im Alter später aus dem Berufsleben ausscheiden. Schon jetzt gehen die Schweizer im Alter später in den Ruhestand als die Bewohner der Nachbarländer. Allerdings fehlt es heute an einem funktionierenden Arbeitsmarkt für Ältere. Dieser wäre jedoch die Voraussetzung für eine Anhebung des Pensionsalters. Stärker forcieren liesse sich die Berufstätigkeit von Frauen, insbesondere von verheirateten Frauen. Länder wie Frankreich, Skandinavien und die USA haben heute eine höhere Frauenerwerbstätigkeit als die Schweiz. Und zugleich bekommen Frauen in diesen Ländern keineswegs weniger Kinder als die Schweizerinnen, sondern sogar mehr Kinder. Dazu sind entsprechende Rahmenbedingungen nötig: eine möglichst flächendeckende Versorgung mit ganztägig geöffneten Kindergärten und Vorschulen, aber auch mit Ganztagesschulen, in denen Kindern nicht bloss Stoff vermittelt wird, sondern wo sie auch ein Mittagessen bekommen und einen Grossteil der Hausaufgaben erledigen.

Es stellt sich die Frage, wer zukünftig Hilfe und Pflege für die dann rasch wachsende Zahl alter und gebrechlicher Menschen leistet.

Schliesslich bleibt eine schon in der Vergangenheit genutzte Option: Die Schweiz kann wieder mehr Migranten ins Land holen, als dies während der mittleren und späten Neunzigerjahre der Fall war.

Die Liste möglicher Antworten zeigt: Es gibt einen politisch gestaltbaren Spielraum. Sie zeigt uns aber auch, dass auf Zuwanderung nur dann verzichtet werden könnte, wenn die Schweizer ihre Lebensarbeitszeit deutlich verlängern. Bisher ging die Tendenz in die Gegenrichtung. Auch viele Betriebe entwickelten Strategien zur Verjüngung ihres Mitarbeiterstabes. Und viele Mütter, die nach der Geburt eines Kindes ihre Erwerbstätigkeit aufgaben, kehrten nicht wieder ins Berufsleben zurück. Auch deshalb wird derzeit das Potenzial an Erwerbsfähigen keineswegs ausgeschöpft. Erforderlich sind daher nicht nur mehr Kindergärten und Ganztagesschulen, sondern zugleich bessere Qualifizierungsmöglichkeiten für Erwachsene. Es muss möglich werden, dass auch Personen über 40 frisches Wissen erwerben und ihre beruflichen Chancen verbessern können. Gerade angesichts einer im 21. Jahrhundert alternden Erwerbsbevölkerung ist dies für die Zukunft des Produktions- und Dienstleistungsstandorts Schweiz entscheidend. Und ohne ein solches Angebot werden sich die einheimischen Erwerbstätigen zweifellos weniger von der Notwendigkeit einer erneuten

Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte überzeugen lassen.

Wenn sich die Schweiz zur Option der geregelten, aber auf Dauer angelegten Einwanderung entschliesst, braucht es zuvor eine breite politische Diskussion, die den Nutzen von Zuwanderung plausibel macht und die Probleme nicht verschweigt. Anschliessend bedarf es einer aktiven Verständigung darüber, wer hier zusätzlich einwandern soll. Schliesslich geht es um einen geeigneten Regelungsmechanismus. Dazu benötigt die Schweiz früher oder später ein modernes Einwanderungsgesetz und eine erleichterte Verleihung des Bürgerrechts insbesondere an Kinder und Enkel ausländischer Zuwanderer. Denn die Antwort auf die Alterung und potenzielle Schrumpfung der Bevölkerung heisst nicht, neue Fremdarbeiter ins Land zu holen, sondern Zuwanderer und deren Kinder über kurz oder lang auch als Neu-Bürger zu gewinnen.

Geregelte und auf Dauer gestellte Zuwanderung erfordert eine institutionelle Form der Abstimmung zwischen Bund und Kantonen, aber auch zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über jene jährlich anzupassenden Details, die ein Einwanderungsgesetz nicht vorab festlegen kann. Zu diesen Details gehören die aktuell benötigten Qualifikationen, die Obergrenzen und die Anpassung der Auswahl- und Zulassungskriterien. Damit wäre ein modernes Einwanderungsgesetz zugleich ein Gesetz zur Begrenzung von Einwanderung.

Klare Zukunftsperspektiven: für die Schweiz und die Zuwanderer

Wesentlicher als die Festlegung von Obergrenzen ist freilich die Festlegung von Kriterien und die Vorgabe von Kategorien. Denn die Schweiz wird im 21. Jahrhundert Zuwanderer benötigen, die sich rasch und erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren, oder die sich hier selbstständig machen und selber Arbeitsplätze schaffen. Voraussetzungen dafür sind Qualifikation, Leistung, Sprachkenntnisse und die Bereitschaft, die Grundwerte der aufnehmenden helvetischen Gesellschaft zu respektieren.

Es wird zwischen den Staaten Europas schon bald zur Konkurrenz um attraktive Zuwanderer kommen.

Die Zuwanderer von morgen dürfen erwarten, dass ihnen das Zielland Schweiz klare Zukunftsperspektiven bietet. Das ist im beiderseitigen Interesse. Denn eine alternde und schrumpfende Gesellschaft benötigt nicht in erster Linie neue Arbeitskräfte auf Zeit, sondern tatsächlich Einwanderer. Und die sollten rascher gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft werden als die Arbeitsmigranten des 20. Jahrhunderts. Wenn die Schweiz ihnen ein faires Angebot macht, darf sie von den Zuwanderern künftig auch grössere Integrationsanstrengungen erwarten. All dies setzt individuelle Lernprozesse bei den Einwanderungswilligen, aber auch kollektive Lernprozesse im Zielland, also bei der Mehrheit der Einheimischen voraus. Nur so lässt sich permanente Zuwanderung in einer Form organisieren, die eine politisch tragfähige Mehrheit der Schweizer Stimmbürger akzeptieren kann.

Falls dieser Lernprozess misslingt, dürfte es die Schweiz in Zukunft schwerer haben. Denn nicht nur hier, sondern in fast allen Staaten Europas wird die einheimische Bevölkerung im 21. Jahrhundert rasch altern und schrumpfen. Deshalb wird es zwischen den Staaten Europas schon bald zur Konkurrenz um attraktive Zuwanderer kommen. Zugleich werden die USA und Kanada weiterhin beliebte Zielländer bleiben. Dies vergrössert die Konkurrenz um attraktive Zuwanderer.

Die demographische Zukunft der Schweiz wird nach den hier entwickelten Szenarien zugleich grauer, aber auch bunter, als dies bisherige Projektionen nahe gelegt haben.

Wir erwarten aufgrund von Zuwanderung in Zukunft keine insgesamt schrumpfende Bevölkerung, aber wesentlich mehr Hochaltrige und einen höheren Anteil alter Menschen. Und wir erwarten etwas mehr Ausländer und deutlich mehr eingebürgerte Schweizer. Die demographische Zukunft der Schweiz wird nach den hier entwickelten Szenarien zugleich grauer, aber auch bunter, als dies bisherige Projektionen nahe gelegt haben. Was in der Farbenlehre ein Paradox wäre, stellt für die Schweizer Gesellschaft eine der wichtigsten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts dar. ◆

POLITIQUE MIGRATOIRE SUISSE – PASSÉ, PRÉSENT, FUTURE

Sandro Cattacin est professeur à l'Institut de hautes études en administration publiques et directeur du Forum suisse pour l'études des migrations.

Rosita Fibbi, PD, est cheffe de projet au Forum suisse pour l'étude des migrations.

(Informations supplémentaires: www.unine.ch/fsm)

Depuis le début des années 1990, la politique migratoire suisse est un vaste chantier. Nous y retrouvons tous les ingrédients de ce que l'on a appelé la «crise migratoire»; celle-ci a été définie comme la préoccupation grandissante des gouvernements et des citoyens des pays d'immigration concernant le contrôle des entrées, l'intégration des migrants et des réfugiés, les relations internationales, les normes et les institutions internationales ainsi que les considérations morales. Dans une Suisse qui sait pratiquer avec excellence l'art de temporiser, le moins que l'on puisse dire, c'est que brusquement tout se met en mouvement. Cet article tente de cerner la raison de cet activisme.

La politique migratoire suisse était caractérisée par son pilotage à vue. Jamais formulées de manière systématique, les mesures prises après la guerre ont répondu pendant longtemps aux demandes urgentes venant des acteurs économiques (d'abord les entreprises et les organisations patronales, puis les syndicats) et politiques (notamment le mouvement xénophobe). Ceci provoquait des changements brusques de la politique qui, néanmoins, étaient relativement faciles à identifier dans ces traits caractéristiques: l'immigration était relativement homogène et gérable par une politique extérieure basée sur des accords bilatéraux et par une politique intérieure du contrôle par contingents. S'ajoutaient des orientations xénophobes indirectement prises en compte dans la formulation des politiques.

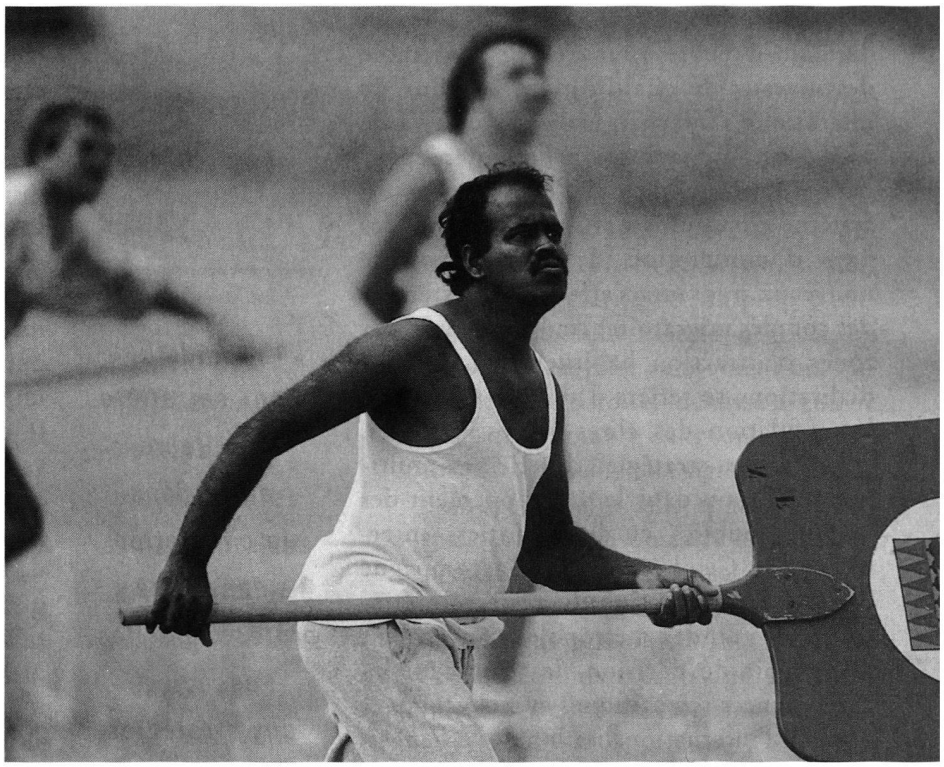
Les modifications de la constellation nationale

A partir des années 1980, la situation change fondamentalement sur les plans économique, politique, social et démographique. Les acteurs économiques sont partagés à l'égard de la gestion des flux migratoires vers la Suisse: le principal motif de ces divisions est le clivage important parmi les associations d'entrepreneurs entre une orientation domestique et une orientation extérieure due à une concurrence internationale accrue. Mais le syndicat aussi modifie sa position et ajoute une perspective d'intégration des étrangers résidents à son attitude protectionniste du marché du travail domestique. Le mouvement xénophobe diversifie ses thèmes d'action en ajoutant notamment à la question de la limitation des entrées, les thèmes des réfugiés, de l'intégration des étrangers et de l'Europe, en trouvant un puissant allié auprès de l'Union démocratique du centre. Le motif de ces changements réside dans les conjonctures politiques. Les années 1970 ont montré un affaiblissement de l'intérêt pour la question de la limitation des entrées des étrangers en Suisse et surtout une difficulté à garder intacte la force politique de l'extrême droite dont le discours semble usé. La diversité accrue des flux d'immigration a non seulement redonné de l'élan à l'action de ce mouvement, mais elle s'est avérée tellement efficace qu'une partie de la droite traditionnelle a tenté, avec succès, d'incorporer – au moins partiellement – les thèmes jusque-là monopolisés par des formations extrémistes.

Le phénomène migratoire change aussi du point de vue social. On constate notamment la tendance à la sédentarisation et l'augmentation de la diversité nationale, linguistique et religieuse dans la composition des migrants vivant en Suisse. La sédentarisation est due à une amélioration de la situation en termes de droits sociaux en Suisse et à l'augmentation de la proportion d'étrangers nés en Suisse qui ont choisi ce pays comme lieu de vie. Concernant l'augmentation de la diversité, le fait s'explique par une transformation des pays traditionnels d'émigration en pays d'immigration et par la

conséquente ouverture de la Suisse à des immigrés d'autres nationalités. Cette diversification est allée en s'accélérant dans la dernière décennie suite, d'une part, au changement du bassin de recrutement de la main-d'œuvre et d'autre part, à l'augmentation des entrées imputables à la procédure d'asile présentées, notamment entre 1985 et 1994.

Notons aussi la nouvelle importance démographique des immigrés pour la Suisse: l'accroissement de la population est tributaire de l'immigration et de ses suites démographiques. Depuis le début des années 1980, le solde migratoire des étrangers représentait en effet deux tiers de l'accroissement de la population, le dernier tiers étant dû à l'excédent de naissances, d'ampleur comparable entre les Suisses et les étrangers. Au début 1990, la situation change. L'excédent de naissances suisses diminue et se stabilise à 5000 naissances par an, alors que le solde migratoire suisse devient négatif en raison de 5000 personnes, essentiellement des jeunes s'établissant à l'étranger; l'accroissement de la population est donc entièrement imputable aux immigrés.



La naturalisation facilitée est en discussion depuis 1994. Elle sera l'un des principaux piliers d'une nouvelle politique fédérale dans le domaine de l'intégration.
© RDB / Seiler

Les divisions se renforcent donc à tous les niveaux (politique, économique et socio-démographique), ce qui rend difficilement praticable le modèle de formulation de politique par concordance et à partir de larges majorités, même si la pression politique à mettre fin au pilotage à vue et à développer un concept de politique migratoire plus cohérent est en augmentation. Mais comment expliquer alors les efforts législatifs en cours au niveau de l'asile et de la migration? Nous pensons que ce ne sont pas les facteurs internes – qui, on vient de le voir, auraient tendance à déboucher sur une impasse – mais les facteurs externes qui poussent la Suisse à prendre des décisions en matière de migration. La réalisation de ces changements doit désormais s'opérer dans un contexte d'internationalisation des flux, et également d'affirmation de standards minimaux. Cela oblige les autorités à s'efforcer d'élaborer un nouveau compromis entre l'impératif économique et la peur de l'«emprise étrangère», cette dernière étant désormais considérée plutôt comme un obstacle dans le processus politique que comme un horizon d'orientation partiellement partagé par les autorités. Alors que, jusque dans les années 1970, ce sont des facteurs internes qui expliquent les policy-outcomes, depuis lors, ce sont des facteurs liés aux modifications de la macro-constellation internationale qui acquièrent du poids. Un tel constat permet de conclure que l'activisme actuel ne peut que difficilement être reconduit aux seuls changements intervenus à l'intérieur de la Suisse, même si l'on ressent sur l'arène nationale la crainte de perdre la maîtrise des flux migratoires et la peur d'un afflux incontrôlé d'étrangers vers la Suisse, sur fond de climat économique détérioré et d'un regain d'activité du mouvement xénophobe.

Les changements dans la macro-constellation internationale

En effet, au niveau de l'environnement international, la Suisse se trouve dans un monde en mutation, sur les plans tant économique que politique. Du point de vue économique et social, la globalisation économique et financière et la mondialisation des flux migratoires se font ressentir dans un pays comme la Suisse qui, avec son mo-

dèle de développement extraverti, a besoin de main-d'œuvre pour couvrir l'ensemble des niveaux de qualification. Les flux de migrations s'internationalisent; cela va de pair avec l'augmentation des interdépendances économiques et l'écroulement du système communiste. Ainsi, dans tous les pays d'immigration, le recrutement de nouveaux migrants s'effectue à l'extérieur des couples migratoires traditionnels et des zones d'attraction habituelles. La «mondialisation» se reflète d'ailleurs aussi dans la circulation des élites professionnelles, associée aux stratégies des firmes multinationales, ou dans le développement des marchés publics et des chantiers internationaux. Ce phénomène est accompagné par la métropolisation du système migratoire: les grandes métropoles concentrent le pouvoir de décision, les capitaux, les compétences scientifiques et techniques et dirigent l'internationalisation des échanges; dès lors elles deviennent des relais qui attirent également les populations immigrées.

Par ailleurs, on assiste à la montée du phénomène de l'asile. Celui-ci se manifeste dans l'augmentation partout en Europe du nombre de personnes demandant l'asile. Les nouveaux requérants viennent de pays extra-européens; leur niveau de formation est largement inférieur à celui de leurs prédécesseurs. La chute du Mur de Berlin en 1989 a contribué à changer les données du phénomène des réfugiés, faisant voler en éclat les *patterns* d'acceptation des réfugiés de la période de la guerre froide, empreints d'une combinaison d'attitudes racistes et de considérations idéologiques.

Du point de vue du système politique international, la Suisse sort de la complaisance par rapport à son isolement et elle est plus exposée aux changements, notamment en termes d'augmentation des interdépendances diplomatiques internationales et de l'intégration de l'Union européenne, dont font partie désormais tous les pays voisins.

Bien évidemment, la législation relative à l'asile est d'emblée inscrite dans un cadre international, par le biais notamment de la Convention de Genève de 1951 et qui pose la définition des personnes envers lesquelles la communauté internationale est dans l'obligation d'intervenir. Les gouvernements nationaux demeurent les acteurs principaux de ce système international; les organisations nongouvernementales jouent cependant un rôle majeur dans la mise en place de ce système international de protection des réfugiés.

La «mondialisation» se reflète d'ailleurs aussi dans la circulation des élites professionnelles, associée aux stratégies des firmes multinationales.

Le jeu d'influence multidimensionnel

L'effet de ces transformations du contexte international sur l'activité législative et les options politiques semblent donc le plus important des changements intervenus dans le cadre national. Le jeu d'influence des variables est cependant complexe et difficile à peser: les facteurs endogènes et les influences externes se combinent entre eux dans la formulation des problèmes, ainsi que dans l'élaboration des possibles solutions. Néanmoins, un passage vers une plus grande internationalisation des questions migratoires s'est produit aussi en Suisse.

L'actuelle mise en chantier de la politique suisse vise partiellement à contrecarrer la perte de contrôle des flux migratoires. Cette perte de contrôle découle du fait que la logique des droits entre en conflit avec la logique du marché. Il s'agirait de parvenir à cette quadrature du cercle qui consiste à soumettre plus strictement les nouveaux flux aux finalités économiques considérées prioritaires pour le pays, tout en respectant des standards minima internationaux en termes de droits.

L'affirmation de valeurs universalistes et humanitaires constitue d'ailleurs traditionnellement le contrepoids aux tendances xénophobes: en se référant à la situation de 1964, on constate cependant que ces valeurs ne parvenaient à être prises en compte que sous l'effet de la pression extérieure exercée par l'Italie, au grand scandale des milieux nationalistes et politiques, qui revendiquait pour ses ressortissants un statut proche de celui qui leur était accordé en Allemagne de l'Ouest, pays adhérant au traité de Rome. Au milieu des années 1990, l'abolition du statut de saisonnier est demandée par l'Union européenne en hommage à ses propres principes fondateurs et sous l'impulsion de l'Espagne et du Portugal qui entendent améliorer le sort de leurs ressortissants résidant en Suisse.

Toutefois, l'actuelle affirmation des valeurs universalistes et humanitaires semble produire aujourd'hui une faille dans le con-

tinuum entre les positions xénophobes et l'orientation des politiques migratoires: la double nationalité sera permise à partir de 1992, la naturalisation facilitée est en discussion depuis 1994; en 1996 le Parlement annule l'initiative «Pour une politique d'asile raisonnable» de 1991, parce qu'incompatible avec le droit international; notons enfin le développement d'une nouvelle politique fédérale dans le domaine de l'intégration.

L'intérêt de certains groupes de pression internes au pays est toujours en jeu: les milieux économiques sont par exemple déterminants dans le changement de cap qu'a représenté la question de la double nationalité. Mais la rhétorique sur laquelle se fonde la justification des prises de position innovatrices emprunte souvent l'argument de l'adaptation nécessaire aux «normes internationales», qu'elles soient légalement codifiées ou non.

Nous prétendons ainsi qu'une valeur de référence ultérieure s'est progressivement affirmée, celle universaliste des droits humains, et ce grâce à sa codification juridique, ainsi qu'au contexte institutionnel et organisationnel dans lequel ces standards sont prônés. Cette référence universaliste s'impose comme incontournable dans la politique migratoire, même si les mécanismes par le biais desquels elle s'institutionnalise peuvent différer d'un cas de figure à l'autre, selon que l'étranger est un réfugié, un travailleur immigré – qualifié ou non –, ou un étranger résident.

Reste à savoir par quel biais ce discours transnational parvient à contraindre l'évolution des politiques internes des États vis-à-vis des migrants. Toute internationalisation de la politique migratoire suisse semble, à la lumière des négociations avec l'Union européenne, se produire à la lumière de trois facteurs:

- l'exaspération du paradoxe du libéralisme: conflit ouvert entre libéralisme économique – recherché – et libéralisme politique – subi – puisque les deux dossiers (par exemple dans l'accès au marché européen et ses standards de droits) sont désormais indissociables dans l'architecture de la négociation; ainsi la nécessité de l'ouverture économique se présente comme inéluctablement accompagnée par l'ouverture culturelle aux valeurs universalistes réactualisées;
- les principes globaux et pression – renforcée – des pays d'origine des migrants, dont les intérêts sont bien relayés dans l'Union;
- la pratique légitime de la comparaison entre pays et de l'évaluation des effets des politiques, aucun pays ne pouvant désormais s'abriter entièrement derrière la singularité de son propre parcours historique. Cette négociation intervient en effet au moment où, rattrapée par l'histoire, la Suisse découvre des zones d'ombre dans son passé. Son ‹insularité› change de signification: de planche de salut, elle apparaît désormais comme un obstacle au développement économique et social.

L'actuelle affirmation des valeurs universalistes et humanitaires semble produire aujourd'hui une faille dans le continuum entre les positions xénophobes et l'orientation des politiques migratoires.

Il est donc possible de s'imaginer que le discours interne à la Suisse soit influencé par l'enchevêtrement croissant des décideurs dans des contextes transnationaux – formant une espèce de «communauté politique» discursive et partageant une grande partie de leurs orientations.

Conclusion

Une modélisation explicative des transformations en acte en matière de politique migratoire suisse doit donc prévoir un axe temporel et un enchevêtrement des niveaux de formulation des politiques, s'influençant de manière différenciée. Du point de vue de la constellation des macro-variables, nous imaginons – pour la phase actuelle – une prépondérance des variables de politiques supranationales sur la régulation en Suisse, transmis par pression externe, mais aussi par l'importation du discours transnational, sur les droits de l'homme en général et sur les droits des populations immigrées en particulier. Ces variables se manifestent notamment dans le système politique suisse. C'est le politique qui devient le moteur du changement, demandant à la société et à l'économie un effort d'adaptation.

Notre propos ne vise pas à attribuer un rôle prépondérant définitif à la dynamique internationale dans la ré-élaboration de la politique migratoire suisse; il entend plutôt rendre compte de la nouvelle pertinence du cadre international à la fois comme référent dans sa ré-élaboration et comme levier dans le rapport de force qui s'établit entre l'État suisse et ses partenaires européens. ✦

Rainer Münz, *geboren 1954 in Basel, ist seit 1992 Professor für Bevölkerungswissenschaft an der Berliner Humboldt-Universität. Davor war er Direktor des Instituts für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.*

Deutschland – ein Einwanderungsland

Ein Gespräch mit dem Schweizer Bevölkerungswissenschaftler Rainer Münz, Mitglied der Süssmuth-Kommission der deutschen Bundesregierung

Alternde Gesellschaft: Die von der deutschen Bundesregierung eingesetzte Süssmuth-Kommission empfiehlt, dass bis 2005 jedes Jahr 40 000–50 000 Menschen zusätzlich in die Bundesrepublik einwandern sollen. Langfristig besteht ein noch weit höherer Bedarf. Massive Einwanderung sei der einzige realistische Weg, der Alterung und Schrumpfung der deutschen Gesellschaft entgegenzuwirken und die damit verbundenen Einbussen in der Produktivität der deutschen Volkswirtschaft zu vermeiden. Mit Rainer Münz, der an der Berliner Humboldt-Universität lehrt und selbst Mitglied der Süssmuth-Kommission war, unterhielt sich Michael Wirth.

Michael Wirth: Das wichtigste Ergebnis der in diesem Sommer abgeschlossenen Arbeit der Süssmuth-Kommission ist, dass sie die Bundesrepublik zu einem Einwanderungsland erklärt hat. Ist Deutschland denn nicht schon seit Anfang der Sechzigerjahre, als man begann, gezielt ausländische Arbeitnehmer anzuwerben, ein Einwanderungsland?

Rainer Münz: Faktisch ist Deutschland – insbesondere die westliche Hälfte Deutschlands – seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eines der wichtigsten Wanderungsziele weltweit. Aber in der Vorstellungswelt der Deutschen blieb Zuwanderung der Ausnahmefall. Am Ende jeder Migrationswelle, so die Hoffnung, würde sich der Normalzustand wieder herstellen. Und mit diesem Normalzustand assoziierten die meisten eben eine Situation ohne nennenswerte Ein- und Auswanderung. Denn Sesshaftigkeit, nicht Mobilität, gilt in Europa als normal.

Diverse Papiere der Bundestagsparteien fordern nun eine aktive Zuwanderungspolitik. Haben die Deutschen ihre Angst vor den Ausländern als Konkurrenten um ihre Arbeitsplätze aufgegeben?

Diese Angst gibt es weiterhin. Aber die Rentenreform des Jahres 2000, bei der eine Senkung der zukünftigen staatlich garantierten Renten beschlossen wurde, hat einer breiten Mehrheit in Deutschland klar gemacht, dass Wohlstand auch davon abhängt, wie viele Menschen zukünftig in Deutschland produktiv tätig sein werden. Ausserdem benötigt der Industrie- und Dienstleistungsstandort Deutschland zukünftig sicherlich ein höheres Mass an Internationalität und «Durchlässigkeit», was die Rekrutierung von Personal, Studierenden und Auszubildenden betrifft. Seit dem 11. September 2001 gibt es allerdings eine neue Angst: die Angst davor, dass wir mit den Migranten auch vermehrt die Konflikte der jeweiligen Herkunftsregionen sowie eine fundamentalistische Gegnerschaft gegen unsere westlichen Werte und Institutionen «importieren».

Wen will man künftig ins Land lassen und auf der Basis welcher Kriterien?

Deutschland und andere westeuropäische Staaten benötigen unterschiedliche Kategorien von Zuwanderern. Industrie und produktionsnahe Dienstleister suchen derzeit vor allem nach höher qualifizierten Spezialisten. Zum Teil vergeblich: Daher kommt von dort der Ruf nach einem Ende des Anwerbestopps. In anderen Bereichen gibt es hingegen auch eine Nachfrage nach weniger qualifizierten Migranten. Das beginnt bei den Krankenhäusern, denen es an Pflegepersonal mangelt, und reicht bis in die privaten Haushalte, die nach Kindermädchen, Putzfrauen und Gärtnern suchen. Schliesslich gibt es in der Landwirtschaft und im Tourismus wegen der dort bloss vorübergehenden Beschäftigungsmöglichkeiten bei der Ernte bzw. in der Winter- oder Sommersaison eine starke Nachfrage nach Saisonniers. Müssten Dauerarbeitskräfte mit Kündigungsschutz eingestellt werden, dann würden sich in Deutschland Wein- und Obstbau sowie Spargel- und

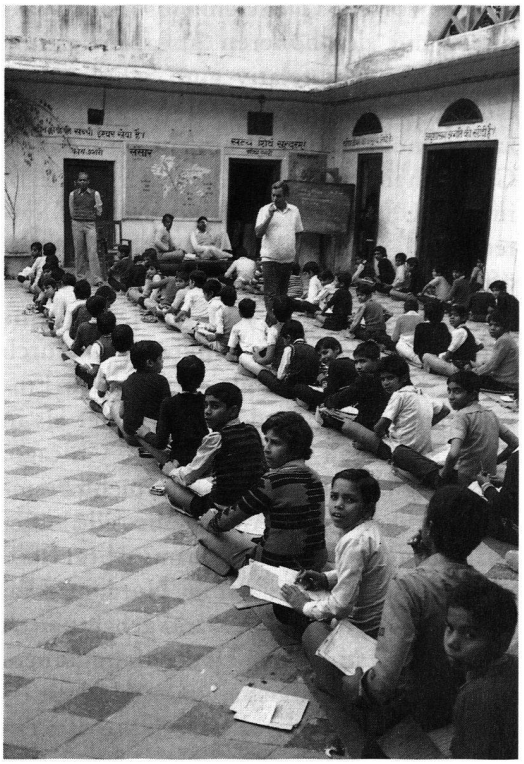
Beerenernte, aber auch die Beherbergung von Gästen an Nord- und Ostsee ökonomisch kaum noch lohnen. Ein Kriterium für die Anwerbung bzw. Aufnahme von Migranten ist somit die Knappheit an Arbeitskräften mit bestimmter Qualifikation auf dem inländischen bzw. westeuropäischen Arbeitsmarkt. Ein anderes Kriterium, das vor allem bei Dauerzuwanderung eine Rolle spielen sollte, sind nicht unmittelbar arbeitsmarktrelevante Eigenschaften und Fähigkeiten, die später bei der Integration entscheidend sind.

Ist das Problem der Steigerung der Reproduktionsrate einer Gesellschaft einerseits und die Stabilisierung der Produktivitätsrate andererseits eigentlich mit einer einzigen Massnahme, der Zuwanderung nämlich, zu regeln, wenn man nur die Hochqualifizierten kommen lässt?

Die Alterung der Gesellschaft kann durch Zuwanderung überhaupt nicht verhindert, sondern allenfalls gebremst werden. Denn die Migranten werden genauso älter wie die Einheimischen. Niedrige Kinderzahlen lassen sich durch Zuwanderung eher kompensieren. Qualifizierte Zuwanderer sind leichter integrierbar als unqualifizierte. Gleiches gilt für Migranten mit Kenntnissen der Sprache, die im Zielland gesprochen wird. Trotzdem werden wir auch in Zukunft auf Effizienz- und Produktivitätssteigerungen, also auf technischen und organisatorischen Fortschritt nicht verzichten können. Dies setzt Innovation und mehr Flexibilität voraus. Dass aber die Innovationskraft sowie die Flexibilität der Einzelnen und des Systems in einer alternden Gesellschaft automatisch steigt, ist nicht anzunehmen.

Wird es möglich sein, Hochqualifizierte ins Land zu holen und gleichzeitig Minderqualifizierte fernzuhalten? Welche rechtlichen Grundlagen wird es geben?

Um hochqualifizierte Migranten müssen wir uns aktiver bemühen, denn die können sich das Zielland ihrer Wahl zukünftig aussuchen. Weniger Qualifizierte werden auch nach Westeuropa kommen, nicht zuletzt im Wege des Familiennachzugs. Schliesslich darf man nicht übersehen, dass wir selbst es sind, die eine Nachfrage nach gering qualifizierten Migranten schaffen: wir als Gäste in Gastronomie und Tourismusbetrieben, wir als Konsumenten von Produkten der einheimischen Landwirtschaft, die schliesslich jemand ernten muss, wir als private Haushalte und Familien, in denen Einkaufen, Kochen, Putzen, Kinderbetreuung und Altenpflege an legale, aber auch an irreguläre Kräfte ausgelagert werden.



Eine Schulklasse in Alwar, nahe Jaipur in Indien während des Examens. Junge, gut ausgebildete Menschen aus dem indischen Subkontinent könnten als Fachkräfte einmal den europäischen Volkswirtschaften bei der Sicherung ihrer hohen Produktivität helfen.

Ein Kriterium für die Anwerbung bzw. Aufnahme von Migranten ist die Knappheit an Arbeitskräften mit bestimmter Qualifikation auf dem inländischen bzw. westeuropäischen Arbeitsmarkt.

Bundesinnenminister Otto Schily befürchtet, nach dem relativen Misserfolg der Greencard, dass auch die Forderungen der Kommission zu kurz greifen.

Die deutsche Greencard war bislang kein grosser Erfolg. Sie hat ja mit dem US-amerikanischen Vorbild nur den Namen gemeinsam. Anders als in den USA gibt es aber mit der deutschen Greencard nur einen auf 5 Jahre befristeten Aufenthalt. Für Tüchtige, stark Motivierte und Hochqualifizierte, die ihr Leben planen wollen, ist das nicht sonderlich attraktiv. Deshalb braucht Deutschland Zuwanderer, denen ein unbefristeter Aufenthalt zugesichert wird. Zur Auswahl dieser privilegierten Zuwanderer und zukünftigen Neu-Bürger sind Kriterien erforderlich. Ein Punktesystem wäre die transparenteste Lösung. In Kanada, Australien und Neuseeland hat sich das sehr bewährt.

Hat Deutschland nicht enorme Standortnachteile gegenüber Nordamerika, wenn man etwa an die Steuerbelastungen junger Unternehmer oder die Ausländerfeindlichkeit denkt. Wo liegen denn Ihrer Meinung nach die deutschen Standortvorteile?

Die Vorteile Deutschlands haben indirekt mit der höheren Abgabebelastung zu tun. Es gibt relativ gute Schulen und Universitäten, für die Eltern nichts bezahlen müssen. Es gibt ein gut ausgebautes Gesundheitssystem und – anders als z. B. in den USA – ein flächendeckendes System von Krankenkassen. Es gibt mehr öffentlich geförderten Wohnraum, was die Mietkosten auch für jene senkt, die keine geförderte Wohnung benutzen. Dadurch ist die Kaufkraft bei gleichem Netto-Einkommen in Berlin oder Köln höher als in New York, San Francisco oder Chicago. Bei uns gibt es zwar vielleicht mehr Fremdenfeindlichkeit im Alltag. Aber alle anderen Formen von Gewaltkriminalität sind wesentlich seltener als in Nordamerika. Schliesslich liegt Deutschland geographisch näher an bestimmten Herkunftsregionen. Für jene, die regelmässig ins Herkunftsland zurück reisen wollen, könnte dies ein zusätzliches Argument sein.

Die osteuropäischen Länder werden auch bald keinen Überschuss an qualifizierten Arbeitnehmern mehr haben. Aus welchen Ländern sollten denn die Fachleute kommen?

Geburtenrückgang und Bevölkerungsschrumpfung finden in der östlichen Hälfte Europas mit grösserem Tempo statt als in Westeuropa. Das «Reservoir» an möglichen Migranten wird dort somit bald erschöpft sein. Vor allem Angehörige der schmalen Geburtenjahrgänge der Neunzigerjahre werden zukünftig gute Chancen auf den Arbeitsmärkten Ostmitteleuropas haben. Deshalb wird dauernde Zuwanderung, die ja nicht bloss kurzfristige «Lücken» füllt, sondern ein demographisches Defizit kompensieren soll, mittelfristig vor allem aus Südasien, China, eventuell aus dem Nahen und Mittleren Osten kommen. Nur dort gibt es auf absehbare Zeit noch grosse und wachsende Bevölkerungen.

Welche Parallelen gibt es zwischen dem «Kreisesystem», mit dem Bundesrätin Ruth Metzler die Schweiz für die Aufnahme qualifizierter Arbeitnehmer aus dem Ausland bereit machen will, und dem Punktesystem Ihrer Kommission?

Das Punktesystem ist strikt herkunftsneutral. Gewertet werden individuelle Kriterien wie Alter, Ausbildung, Sprachkenntnisse und Berufserfahrung. Kollektive Kriterien wie Religion, Hautfarbe oder ethnische Zugehörigkeit spielen bei diesem System keine Rolle. Überdies stehen Präferenzen nach dem «Kreisesystem» im Widerspruch zu den künftigen EU-weiten Mindestanforderungen an nationale Anti-Diskriminierungsgesetze. Die klassischen Einwanderungsländer haben schon vor mehr als 30 Jahren ihre offizielle Präferenz für Einwanderer mit weisser Hautfarbe und europäischer Herkunft aufgegeben. Beim Kreisesystem geht es zwar vordergründig nicht um die Hautfarbe, sondern um vermeintliche oder tatsächliche kulturelle Nähe. Wir sollten uns allerdings keiner Illusion hingeben. Zuwanderung in grösserem Umfang wird es zukünftig aus den Industriestaaten in unserer Nähe nicht geben können. Auch in den USA, in Kanada und in Australien stammen heute mehr als 80 Prozent aller Neuzuwanderer aus Ländern der sogenannten Dritten Welt.

Seit dem 11. September 2001 gibt es eine neue Angst: die Angst davor, dass wir mit den Migranten auch vermehrt die Konflikte der jeweiligen Herkunftsregionen sowie eine fundamentalistische Gegnerschaft gegen unsere westlichen Werte und Institutionen «importieren».

Braucht es nicht sowohl in der Schweiz wie auch in Deutschland neben der Zuwanderung mehr familienpolitische Massnahmen? Hat nicht Frankreich zum Beispiel in den letzten vier Jahren gezeigt, dass dann eine markante Geburtensteigerung möglich ist?

Eine markante Geburtensteigerung kann ich in Frankreich nicht entdecken, wohl aber im Schnitt mehr Kinder pro Familie als in Deutschland und der Schweiz. Französinnen bekommen durchschnittlich 1,6–1,7 Kinder, Schweizer Bürgerinnen derzeit nur noch 1,3 Kinder. Bei einheimischen Deutschen und Italienerinnen sind es bloss noch 1,2 Kinder. Zugleich ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Müttern in Skandinavien und in Frankreich grösser als in der Schweiz, in Deutschland oder in Italien. Aus bevölkerungs- und familienpolitischer Sicht sollte daher ein Ausbau der institutionellen Betreuung von Vorschul- und Schulkindern eindeutig Vorrang vor Geldleistungen haben. Trotzdem muss uns eines klar sein: Der Geburtenrückgang der Vergangenheit bedeutet, dass es in Zukunft weniger potenzielle Eltern geben wird. Selbst eine sehr grosszügige Familienpolitik wird daher insgesamt nicht zu mehr Geburten in Europa führen. Wir werden uns auf ein Schrumpfen zumindest der einheimischen Bevölkerung einstellen müssen. Ob die Bevölkerung auch als ganze kleiner wird, hängt allerdings davon ab, wie viel Zuwanderung wir im 21. Jahrhundert haben wollen oder müssen. ✦

«Migrants Generally Have a Positive Effect»

António Vitorino was born in Lisbon 1957. He graduated in Law and Political Science at Lisbon Law School and had an academic and professional career as a professor in Portuguese universities, as a Judge in the Portuguese Constitutional Court, as Vice-president of Portugal Telecom Internacional and as Chairman of Banco Santander Portugal. In 1994 he was elected as a Member of the European Parliament, from 1995 to 1997 he was Deputy Prime Minister and Minister of Defense, since 1999 he is a Member of the European Commission, responsible for Justice and Home Affairs. He is the author of several books on European Affairs, Constitutional Law and Political Science.

The question of whether international or intercontinental migration has more positive or more negative effects on the economic, political and social development is one of the most controversial issues in national and international politics. Migration should not be overrated in its general effects. It doesn't solve all the demographical problems, but as a whole it has more positive than negative effects. António Vitorino, EU Commissioner responsible for Justice and Home Affairs, is answering the questions of Robert Nef.

Robert Nef: In Germany the Süssmuth Commission recommends the large-scale immigration of highly qualified individuals from no-European countries so as to reduce the average age of the population and stabilise national economic productivity. France, on the other hand, has been able to post a major increase in its birth rate over the last four years. Are there any recommendations and concepts on how to overcome the problem of «ageing society».

António Vitorino: A recent report by the UN, based purely on demographic considerations, suggested that replacement migration could be an important factor in solving the problems caused by the declining and ageing populations in Europe. The Commission believes that, while increased legal immigration in itself cannot be considered in the long term as an effective way to offset demographic changes, since migrants once settled tend to adopt the fertility patterns of the host country, it could, in the short term, be an important element in population growth which could accompany other responses to demographic change, such as more friendly family policies. Equally, increased immigration will not, of itself, be an effective long-term way to deal with labour market imbalances, including skill shortages, which should be addressed by an overall strategy of structural policies in the field of employment and human resources development. However, controlled immigration may help to alleviate shortages provided it takes place within the context of an overall structural strategy.

Is the policy of focusing on the highly qualified correct, or should one strive to achieve a healthy mix in immigrations terms involving less qualified individuals?

Admission for economic migrants should clearly address the needs of the market place for the very highly skilled, and for lesser or unskilled workers or for seasonal labour. Admission policies for economic migrants must enable the EU to respond quickly and efficiently to labour market requirements at national, regional and local level, recognising the complex and rapidly changing nature of these requirements and consequently of the need for greater mobility between Member States for incoming migrants. Over the past few years a number of studies have tried to assess the economic impact of legal immigration in different Member States notably Germany, Denmark and Austria. These indicate that, while there are both positive and negative effects, especially at local level, these tend to balance out and that overall, migrants generally have a positive effect on economic growth, and do not place a burden on the welfare state. The perception that immigration contributes to unemployment is not borne out in these studies which show, on the contrary, that migrants generally take jobs which have remained unfilled even where there is high unemployment in the local population. Although they, and in many areas also low-skilled legal migrants, undoubtedly make a contribution to the economy in the short-term, their presence may also hinder the implementation of structural changes which are necessary for long-term growth.

Our policy therefore aims at satisfying the market in both highly and less skilled workers, depending of the needs of the economy.

What in your view are the most important pillars for a population and immigra-

tion policy capable of lasting success on national and European level?

A key element of the development of the European Union as an area of freedom, security and justice is ensuring fair treatment of third country nationals residing legally on the territories of the Member States through an integration policy aimed at granting them rights and obligations comparable to those of EU citizens. The presence of legal labour migrants and their families may, in the short term at least, be a positive factor in face of an ageing and declining population although there may be initial settlement costs. The availability of effective integration measures for third country nationals ensuring them decent living and working conditions reinforces their socio-economic contribution to their host society. The absence of such policies, leading to discrimination and social exclusion, may result in the end in greater long-term costs to society.

Birth rates are also falling in the countries of eastern Europe, which means that the migration of people from east to west within Europe will not resolve the problem. Can the problem be solved by the immigration of highly qualified individuals from no-European countries?

A few aspects regarding the EU economy were highlighted at the Lisbon European Council in March 2000, notably the high number of people still unemployed, which although the unemployment rate has fallen to an average of 9.2% in 1999, remains at over 15 million. The labour market is characterised by the insufficient participation of women and older people in the work force and by long-term structural unemployment, with marked regional differences. The European Council emphasised the problems caused by the under-development of the services sector, especially in the areas of telecommunications and the Internet and the widening skills gap, especially in information technology where increasing numbers of jobs remain unfilled. It also drew attention to the need to modernise social protection systems and in particular to secure their sustainability in the face of an ageing population. Adaptation of pension schemes both to encourage more gradual forms of retirement with flexible forms of work and leisure for older age groups would also encourage people, who today are generally in better health and have easier working conditions than their grandparents, to work longer. Making pension schemes less sensitive to demographic changes through sharing responsibility more broadly between government, the social partners and the individual would also reduce the dependency on the working age population.

Ageing society in Russia: old couple quarreling in a Moscow park-ground. © Gunars Binde, Lettland

In Lisbon the Council set a new strategic goal for the EU for the next decade namely that it should become the most competitive and dynamic knowledge-based economy able to sustain economic growth and create more and better jobs with greater social cohesion. An overall strategy was adopted in order to achieve this with the objective of raising the employment rate overall from an average of 61% in 2000 to near 70% in 2010 and for women from 51% to over 60% in this period. This would also reinforce the sustainability of existing social protection systems. We believe that the strategies now in place will reduce the effects of the ageing population in the EU and the level of dependency between those in work and those who have retired.

The ability of different countries and regions in the EU to compensate for demographic effects and to mobilise unused labour resources varies considerably and immigration will have a contribution to make in offsetting these problems in some countries as an element in the overall strategy to promote growth and reduce unemployment.

Therefore, although immigration might have a role in solving the question, it is only one of the possible measures to be taken into account.

Is there an European policy with respect to the «brain drain» that aims to counteract the emigration of highly qualified Europeans and also make Europe more attractive to skilled Chinese and Indian workers, than the US and Canada? What locational advantages does Europe possess over the US and Canada?

The EU immigration policy tries to incorporate steps to ensure that migrants benefit from comparable living and working conditions to those of nationals. It is essential to create a welcoming society and to recognise that integration is a two-way process involving adaptation on the part of both the immigrant and of the host society. The European Union is by its very nature a pluralistic society enriched by a variety of cultural and social traditions, which will in the future become even more diverse. There must, therefore be respect for cultural and social differences but also of our fundamental shared principles and values: respect for human rights and human dignity, appreciation of the value of pluralism and the recognition that membership of society is based on a series of rights but brings with it a number of responsibilities for all of its members be they nationals or migrants. The provision of equality with respect to conditions of work and access to services, together with the granting of civic and political rights to longer-term migrant residents brings with it such responsibilities and promotes integration. By coordinating their efforts to ensure that employers respect the provisions of labour law in the case of third country nationals, Member States would greatly contribute to the integration process, which will be particularly important in attracting migrants to highly skilled jobs for which there is world-wide competition. In this connection the Commission has already tabled proposals concerning the rights of third country national workers and independent operators legally established in one Member State to the free provision of services within the EU.

The labour market is characterised by the insufficient participation of women and older people.

The EU is by its very nature a pluralistic society enriched by a variety of cultural and social traditions.

The Charter of Fundamental Rights could provide a reference for the development of the concept of civic citizenship in a particular Member State (comprising a common set of core rights and obligations) for third country nationals. Enabling migrants to acquire such a citizenship after a minimum period of years might be a sufficient guarantee for many migrants to settle successfully into society or be a first step in the process of acquiring the nationality of the Member State concerned.

We believe that the above mentioned measures will contribute to make Europe more attractive to third country nationals.

What significance does a policy encouraging people to start a family and have more children have compared to an active immigration policy? Generous social benefits for families are obviously not the only successful means. Can any general conclusions be drawn from the French example?

Any policy Member States wish to develop under the subject «family», specially those regarding birth rates increase, could be dealt with within the Open Method of Co-ordination for a Community Immigration Policy, adopted in the 11th July, 2001.

Germany needs 40 000 immigrants per year until 2005, and probably 70 000–80 000 per year thereafter. What are the equivalent figures for the rest of the EU?

Member States could exchange information between themselves and the Commission on their planned immigration targets under the Method of Co-ordination for a Community Immigration Policy, adopted in the 11th July, 2001. ◆