

# terra

## cognita

Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration  
Revue suisse de l'intégration et de la migration  
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

Öffnung und Abwehr im Widerstreit  
Esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit  
Apertura e difesa in conflitto



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## Impressum

terra cognita  
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration  
Revue suisse de l'intégration et de la migration  
Rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione

No. 21 Herbst/automne/autunno 2012

Herausgeberin/Editrice  
Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM  
Commission fédérale pour les questions de migration CFM  
Commissione federale della migrazione CFM  
Federal Commission on Migration FCM

Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern  
Tel.: 031 325 91 16, Fax: 031 325 80 21  
E-Mail: ekm@bfm.admin.ch,  
Internet: www.terra-cognita.ch, www.ekm.admin.ch, www.migration-news.ch

Redaktion/Rédaction/Redazione  
Simone Prodolliet, Elsbeth Steiner, Sylvana Béchon

Übersetzung/Traduction/Traduzione  
Alain Barbier, Yvonand (f), Sara Schneider, UDM (i)

Gestaltung/Graphisme/Grafica  
bertschidesign, Zürich

Druck/Impression/Stampa  
Cavelti AG, Gossau

Titelbild/Page de couverture/Pagina di copertina  
Postcard from Europe (S.10).

Erscheint zwei Mal jährlich/Paraît deux fois par année/Esce due volte all'anno

Auflage/Tirage/Tiratura  
11 000 Ex.

© EKM/CFM  
Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht. Belegexemplar an die EKM.  
Reproduction autorisée avec indication de la source. Remise d'un exemplaire à la CFM.  
Ristampa autorizzata con indicazione della fonte. Consegna di un esemplare alla CFM.

Vertrieb/Distribution/Distribuzione  
BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern  
www.bundespublikationen.admin.ch  
Art.-Nr. 420.900.21/12

Abonnement/Abbonamento  
ekm@bfm.admin.ch

Preis/Prix/Prezzo: gratis

Die in den einzelnen Artikeln geäußerte Meinung muss sich mit derjenigen der EKM nicht decken.  
Les points de vue exprimés dans les divers articles ne doivent pas forcément coïncider avec l'opinion de la CFM.  
I punti di vista espressi nei diversi articoli non devono necessariamente corrispondere con l'opinione della CFM.

## Öffnung und Abwehr im Widerstreit Esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit Apertura e difesa in conflitto

*Editorial*  
Zulassungspolitik:  
Öffnung und Abwehr im Widerstreit.  
Seite 4  
Politique d'admission:  
esprit d'ouverture et attitude  
défensive en conflit.  
Page 6  
Politica d'ammissione:  
apertura e difesa in conflitto.  
Pagina 8

*Illustrationen / Illustrations / Illustrazioni*  
Bilder von den Rändern Europas.  
Les frontières de l'Europe en images.  
I confini dell'Europa in immagini.  
Eva Leitolf  
Seite 10

*Histoire de l'immigration en Suisse*  
Soixante ans d'entrouverture.  
Etienne Piguet  
Page 12

*Allocuzione sul Grütli*  
La Svizzera tra origine e progresso.  
Peter von Matt  
Pagina 16

*Die «Tschinggen» und die  
Schwarzenbach-Initiative*  
Von der Politik der Marginalisierten  
zur Mediterranisierung der Schweiz.  
Angelo Maiolino  
Seite 20

*«Überbevölkerung»  
Beschränkung der Zuwanderung  
zu Gunsten der Umwelt?*  
Interview mit Brigitta Gerber  
Seite 24

*Migrationssteuerung*  
Nationale Scheinlösungen oder eine  
demokratisch legitimierte  
Einwanderungspolitik für Europa?  
Rainer Bauböck  
Seite 26

*Letteratura*  
Treno della speranza.  
Vincenzo Todisco  
Pagina 30

*Zusammensetzung der  
Migrationsbevölkerung*  
Die Geographie der neuen  
Zuwanderung.  
Michael Hermann  
Seite 32

*Le profil des naturalisés*  
Les femmes et les jeunes  
en première ligne.  
Philippe Wanner  
Page 38

*Grenzgänger*  
Erwerbstätigkeit über die  
Grenzen hinweg.  
Martial Berset  
Seite 42

*Les immigrants allemands  
hautement qualifiés*  
Projets et réalités migratoires.  
Ilka Steiner  
Page 46

*Les Français de Suisse*  
«Cent pourcent Gruériens,  
cent pourcent Français.»  
Philippe Le Bé, Linda Bourget  
Page 50

*Hochqualifizierte*  
Netzwerken und unterstützen –  
und Parallelwelten überwinden.  
Interview mit Nicole von Jacobs  
Seite 54

*Auswirkungen der Personen-  
freizügigkeit und der Zuwanderung*  
Von der Ausländer- zur  
Wachstumsdebatte.  
Stefan Däpp, Benedikt Kaelin  
Seite 56

*Positionen zur Zuwanderungspolitik*  
Positions sur l'immigration  
Posizioni sull'immigrazione  
Vorteile für die Wirtschaft –  
Herausforderungen für die Gesellschaft.  
Atouts pour l'économie – défis pour la  
société.  
Vantaggi per l'economia – sfide per la  
società.  
Umfrage/Sondage/Indagine  
Seite 60

*Literatur*  
Der Grenzübergang.  
Maja Haderlap  
Seite 68

*Fachkräftemangel und Migration*  
Der plötzliche fundamentale Wandel.  
Heidi Stutz  
Seite 70

*Manodopera per l'economia svizzera*  
Più che una questione d'immigrazione.  
Sascha Kuster  
Pagina 74

*Engagement der Wirtschaft*  
Unternehmen als verantwortungsvolle  
Akteure im Integrationsprozess.  
Florian Wettstein  
Seite 80

*Die Zürcher Stadtentwicklungspolitik*  
Mehr Wohnungen, gute Architektur  
und Aufwertung des Aussenraums.  
Anna Schindler  
Seite 84

*Littérature*  
Le racisme expliqué à ma fille.  
Tahar Ben Jelloun  
Page 88

*Öffentliche Diskurse  
und Rolle der Medien*  
Wie das Fremde in der direkten Demo-  
kratie zum Problem (gemacht) wird.  
Linards Udriš  
Seite 90

*Über den Umgang mit Angst*  
«Politische Korrektheit»  
führt nicht immer weiter.  
Interview mit Berthold Rothschild  
Seite 94

*«Besso Pulita»*  
Droga e richiedenti l'asilo:  
in Ticino c'è chi chiede «pulizia».  
Nenad Stojanovic  
Pagina 98

*Point de vue des philosophes politiques*  
Pour une ouverture maîtrisée  
des frontières.  
Johan Rochel  
Page 102

*Jahrestagung der Eidgenössischen  
Kommission für Migrationsfragen*  
Journée annuelle de la Commission  
fédérale pour les questions de migration  
Giornata annuale della Commissione  
federale della migrazione  
Seite 106

## Infothek Infothèque Infoteca

*Thema/Thème/Tema*  
Öffnung und Abwehr im Widerstreit  
Esprit d'ouverture et attitude défensive  
en conflit  
Apertura e difesa in conflitto  
Seite 108

*Neuerscheinungen*  
Vient de paraître  
Nuove pubblicazioni  
Seite 112

*Ausblick/Aperçu/Scorcio*  
Ländlicher Raum  
Espace rural  
Regioni rurali  
Seite 122

# Zulassungspolitik: Öffnung und Abwehr im Widerstreit.

Nicht erst seit in der Öffentlichkeit über die 8-Millionen-Schweiz debattiert wird, stellen sich Fragen, wie viele Menschen ein kleines Land wie das unsrige «erträgt». Seit geraumer Zeit stehen sich zwei gegensätzliche Positionen gegenüber, wenn es um die Frage der «Zuwanderung» geht. Während die einen betonen, die Schweizer Wirtschaft benötige nach wie vor ausländische Fachkräfte und sei deshalb auf die Zuwanderung sowohl aus dem EU- und EFTA-Raum wie auch aus Drittstaaten angewiesen, läuten andere die Alarmglocke und warnen, dass die Grenze des Zumutbaren erreicht sei. Überfüllte Züge, verstopfte Strassen, steigende Immobilienpreise oder gefährdete Umwelt seien auf das Konto einer unkontrollierten Einwanderung zurückzuführen.

## Wirtschaftliches Kalkül, humanitäre Tradition und «Überfremdungs»-Debatten

Die Schweiz kennt im internationalen Vergleich sehr hohe Einwanderungsquoten. *Etienne Piguet*, der auf die letzten sechzig Jahre Einwanderungspolitik Rückschau hält, beschreibt die Wirtschaft als Motor für diese Dynamik. Gleichzeitig entwickelten die Behörden verschiedenste Instrumente, um die Zuwanderung zu kontrollieren – im Gesamten betrachtet ergab sich daraus eine Politik «halb geöffneter Grenzen». Diese ambivalente Haltung kommt auch in der Erst-August-Rede von *Peter von Matt* zum Ausdruck: Anhand des Sinnbilds des beschaulichen Rütli und des darunter liegenden Gotthardtunnels, durch den 40-Töner donnern, attestiert er den Schweizern den «Willen zum Zusammengehören und Zusammenbleiben», aber auch die «ebenso starke Lust, über die Grenzen auszuwandern und im Spiel der europäischen Mächte mitzuwirken».

Auch was das Verhältnis der Bevölkerung zu Ankömmlingen anbelangt, offenbart die Geschichte ein Spannungsfeld. Zeigte man sich nach dem Zweiten Weltkrieg etwa ungarischen oder tschechischen Flüchtlingen gegenüber offen und verwies dabei auf die humanitäre Tradition der Schweiz, war die Einstellung zu «Gastarbeitern» aus Italien und später aus Spanien keineswegs nur ungetrübt. *Angelo Maiolino* skizziert die Zeit der «Überfremdungs»-Initiativen unter dem Einfluss von James

Schwarzenbach, der die «schweizerische Eigenart» durch die «braunen Söhne des Südens» bedroht sah und die «Missstimmung im Volk» für seine Zwecke instrumentalisierte. Er zeigt aber auch auf, wie die italienischen Saisoniers mit ihrem Kampf gegen diese Politik ziemlich alleine dastanden und selbst von ihrem eigenen Staat keine grosse Hilfe erhielten. Man war froh, die Arbeitslosen «exportiert» zu haben. *Vincenzo Todisco*s literarischer Beitrag zeugt von deren Hoffnung auf ein besseres Leben.

Auf das «Unbehagen» in der Bevölkerung gegenüber dem Fremden bauten auch Kreise, die im Namen der Umwelt für eine Begrenzung der Zuwanderung plädierten. Im Interview mit *Brigitta Gerber* wird deutlich, dass die aktuelle Initiative, welche Einwanderungsbeschränkungen fordert, in jener fremdenfeindlichen Denktradition verhaftet ist. In einer globalisierten Welt stellt sich ohnehin die Frage, ob sich Migration überhaupt steuern lässt. *Rainer Bauböck* zeigt mit Blick auf Antworten, die in europäischen Ländern gesucht werden, dass nationale Scheinlösungen am Problem vorbeiführen. Seiner Ansicht nach ist die grösste politische Herausforderung nicht die Einwanderung selbst, sondern die demokratische Legitimität für eine kohärente Migrationspolitik. *Eva Leitold*s Bilder von den Aussengrenzen Europas beleuchten vor allem den Aspekt der Abschottung. *Maja Haderlap* beschreibt die Grenze zwischen Slowenien und Österreich, die es zwar schon lange nicht mehr gibt, die in den Köpfen der Menschen jedoch immer noch vorhanden ist.

## Demographische Entwicklungen, Personenfreizügigkeit und Mobilität

Die Zusammensetzung der Bevölkerung in der Schweiz verändert sich stetig. Dies ist zum einen auf Einbürgerungen zurückzuführen, wie *Philippe Wanner* festhält. Seit dem Abschluss der Bilateralen Verträge mit der Europäischen Union (EU) wirkt sich zum anderen die Personenfreizügigkeit auf die demographische Entwicklung in der Schweiz aus. Der Charakter der Zuwanderung hat sich seither grundlegend geändert. *Michael Hermann* beschreibt die «Geographie» der «neuen» Zuwanderung und zeigt auf, dass sie insbesondere in der

Deutschschweiz zu Diskussionen führt. Schon länger mit der Präsenz von Französischen und Franzosen konfrontiert ist man in der Romandie. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass sehr viele Grenzgänger aus Frankreich stammen, wie *Martial Berset* schreibt. Andererseits fallen Frankophone aus dem westlichen Nachbarland in der Westschweiz viel weniger auf als Deutsche ennet der Saane, wie *Philipp Le Bé* und *Linda Bourget* in ihrem Beitrag über die Franzosen in der Schweiz berichten.

Obwohl es sich bei den Hochqualifizierten um eine Gruppe handelt, die vermutlich über günstige Ressourcen verfügt, wenn es darum geht, sich in einem neuen Umfeld vertraut zu machen, stellen sich Herausforderungen an die Integrationspolitik auch bei den «Expats» oder den «High Potentials». *Nicole von Jacobs* äussert sich zu Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen. *Ilka Steiner* ihrerseits skizziert anhand der Deutschen, die in die Schweiz gekommen sind, wie deren Migrationsprojekte aussehen und inwiefern sie sich in der Realität umsetzen lassen – oder eben nicht.

Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Gesellschaft beschäftigen weite Teile der Bevölkerung. Der Bundesrat nahm dies zum Anlass, einen Bericht dazu vorzulegen. *Stefan Däpp* und *Benedikt Kaelin* fassen die wichtigsten Befunde zusammen. Das Fazit: Im Grunde genommen handle es sich bei der Zuwanderungsdebatte um eine Wachstumsdebatte. Ausserdem ist zu bedenken, dass man in der Schweiz keinen Unterschied zwischen «Migration» und «Mobilität» macht. Dies im Gegensatz zu Ländern der EU, in denen nur von Migrantinnen und Migranten bzw. Ausländern gesprochen wird, wenn es sich um Drittstaatsangehörige handelt; alle andern EU-Bürger, die nicht im eigenen Land leben, werden unter dem Aspekt «Mobilität» gefasst. Würde man in der Schweiz ebenfalls diese Unterscheidung machen, fiel der Ausländeranteil deutlich: auf 8,5 Prozent. Wie einzelne Persönlichkeiten aus unterschiedlichen Kreisen über Personenfreizügigkeit und Zuwanderung denken, ist den Statements aus der *Umfrage* von *terra cognita* zu entnehmen.

## Verantwortliches Handeln und Umgang mit Unsicherheit

«Das Ausmass der Veränderung ist vielen zuerst entgangen», schreibt *Heidi Stutz* in ihrer Analyse über die Zusammenhänge von Fachkräftemangel und Migration. Sie ortet aufgrund dessen Begleitmassnahmen, die in verschiedensten Bereichen – und nicht nur mit flankierenden Massnahmen in der Wirtschaft – greifen müssen. Auch *Sascha Kuster*, der die Fachkräfteinitiative des Bundes vorstellt, verweist darauf, dass es sich beim Fachkräftemangel nicht allein um eine Frage der Zuwanderung handle, sondern grundsätzlich Aspekte von Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt in die Debatte einbezogen werden müssen. *Florian Wettstein* argumentiert aus einer wirt-

schaftsethischen Perspektive, welche Möglichkeiten Unternehmen zur Verfügung stehen, um sich als verantwortungsvolle Akteure im Integrationsprozess einzubringen und damit zu einem entspannteren Klima beizutragen. *Anna Schindler* schliesslich sieht Potential in einer klugen Stadtentwicklungspolitik, die sie am Beispiel der Stadt Zürich erläutert.

Dennoch: Bei allen Massnahmen, die derzeit getroffen werden, wird man das Gefühl nicht los, Unsicherheiten und Ängsten in der Bevölkerung nicht adäquat begegnen zu können. *Nenad Stojanovic* schildert, wie sich im Tessin schon seit einiger Zeit Bürgerinitiativen daran machen, angeblich «verschmutzte» Quartiere von Unerwünschten zu reinigen. *Linards Udri*s analysiert, wie es dazu gekommen ist, dass das Fremde in der direkten Demokratie zum Problem wird. Er zeigt dabei auf, wie rechtspopulistische Kreise erfolgreich mit Initiativen Politik machen, die aufklärerischen Kräfte jedoch nicht imstande sind, das Herz der Leute anzusprechen. Im Gespräch mit dem Psychotherapeuten *Berthold Rothschild* zeigt sich, dass diffusen Ängsten letztlich nur begegnet werden kann, wenn Menschen sich ihrer eigenen Fremdheit bewusst werden. Diese Erfahrung sei fruchtbar im Umgang mit Angst – und beinhalte die Chance für Neugier auf das Unbekannte. Diese Neugier sollte man seiner Ansicht nach kultivieren, um Begegnungen zu ermöglichen. Aus dieser Sicht wäre eine kontrollierte Öffnung der Grenzen, wie sie *Johan Rochel* vorschlägt, kein Problem mehr. Und auch der Klassiker von *Tahar Ben Jelloun*, der seiner Tochter erklärt, was Rassismus bedeutet, müsste nicht mehr abgedruckt werden.

Simone Prodolliet ist Ethnologin und Geschäftsführerin der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen.

# Politique d'admission : esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit.

Combien d'individus peut « supporter » un petit pays comme le nôtre ? Cette question, beaucoup se la posent, et non seulement depuis que la Suisse a atteint les 8 millions d'habitants. En effet, il y a bien longtemps que deux positions diamétralement opposées s'affrontent sur la question de l'immigration. Tandis que certains soulignent le fait que l'économie suisse a encore et toujours besoin de main-d'œuvre étrangère et qu'elle est de ce fait tributaire de l'immigration en provenance tant de l'UE/AELE que d'Etats tiers, d'autres tirent le signal d'alarme, estimant que les limites du tolérable sont atteintes. Trains bondés, bouchons sur les routes, augmentation des prix de l'immobilier ou environnement menacé, tout cela serait à mettre au compte d'une immigration incontrôlée.

## Calcul économique, tradition humanitaire et débats sur la « surpopulation étrangère »

En comparaison internationale, la Suisse a un taux d'immigration très élevé. *Etienne Piguet*, qui fait une rétrospective de la politique des soixante dernières années en matière d'immigration, décrit l'économie comme étant un moteur pour cette dynamique. Simultanément, les autorités ont développé les instruments les plus divers en vue de contrôler l'immigration, ce qui globalement aboutit à une politique « d'entrouverture ». Cette position ambivalente s'exprime aussi dans le discours du 1<sup>er</sup> août de *Peter von Matt* par le biais du symbole du Grütli et du tunnel du Saint-Gothard situé en dessous, où rugissent les poids lourds de 40 tonnes. Il attribue aux Suisses une « volonté d'appartenance et de cohésion », mais aussi une « envie tout aussi forte d'aller par-delà les frontières et de prendre part au jeu des puissances européennes ».

L'histoire met en évidence la relation de la population autochtone avec les nouveaux arrivants. Si, peu après la Deuxième Guerre mondiale, on se montrait ouvert face aux réfugiés hongrois ou tchèques en se référant à la tradition humanitaire de la Suisse, plus tard, l'attitude face aux travailleurs italiens, puis espagnols ne fut, et de loin, pas la même. *Angelo Maiolino* évoque la période des initiatives contre la « surpopulation étrangère » lancées sous l'égide de James Schwarzenbach qui voyait l'« identité suisse » menacée par les « voisins du sud » et

instrumentalisa la « grogne du peuple suisse » pour arriver à ses fins. Mais il montre également que les saisonniers italiens ont été relativement seuls dans leur lutte contre cette politique et n'ont pas obtenu beaucoup d'aide de la part de leur propre pays. De fait, l'Italie était satisfaite d'avoir « exporté » ses chômeurs. La contribution littéraire de *Vincenzo Todisco* témoigne de leur espoir d'une vie meilleure.

Le « malaise » de la population à l'égard des étrangers a aussi été utilisé par certains cercles qui plaidaient une restriction de l'immigration au nom de l'environnement. L'interview réalisée avec *Brigitta Gerber* démontre clairement que l'initiative actuelle en faveur de restrictions à l'immigration reste dans le droit-fil de cette tradition d'esprit xénophobe. Dans un monde globalisé se pose la question de savoir s'il est encore possible de gérer la migration. *Rainer Bauböck* analyse les réponses des pays européens et montre que les solutions nationales trouvées sont des faux-fuyants qui passent à côté du problème. A son avis, le plus grand défi à relever n'est pas l'immigration en soi, mais la légitimité démocratique en vue d'une politique de migration cohérente. Les images des frontières extérieures de l'Europe d'*Eva Leitolf* mettent avant tout en lumière l'aspect du cloisonnement. Quant à *Maja Haderlap*, elle décrit la frontière entre la Slovénie et l'Autriche qui n'existe plus depuis bien longtemps, mais qui perdure néanmoins dans l'esprit des individus.

## Evolution démographique, libre circulation des personnes et mobilité

La composition de la population en Suisse change en permanence. Cette évolution est due, d'une part, aux naturalisations, comme le constate *Philippe Wanner*. D'autre part, depuis la conclusion des contrats bilatéraux avec l'UE, la libre circulation des personnes influe également sur le développement démographique de la Suisse. Depuis lors, le caractère de l'immigration a fondamentalement changé. *Michael Hermann* décrit la « topographie » de la « nouvelle » immigration et montre qu'elle amène à des discussions, en particulier en Suisse alémanique. Pourtant en Suisse romande, on est confronté à la présence de ressortissants français depuis longtemps, d'une

part, parce qu'un grand nombre de frontaliers proviennent de la France, comme le rappelle *Martial Berset*, et d'autre part – comme le relatent *Philipp Le Bé* et *Lina Bourget* dans leur article –, parce que les francophones de France voisine se font beaucoup moins remarquer que les Allemands outre-Sarine.

Bien que les personnes hautement qualifiées disposeraient de bonnes ressources, lorsqu'il s'agit de se familiariser avec un nouvel environnement, la politique en matière d'intégration constitue aussi un défi à relever pour les « expats » ou les personnes à « fort potentiel ». *Nicole von Jacobs* s'exprime sur des questions qui se posent dans ce contexte. *Ilka Steiner* esquisse, par le biais de l'exemple des ressortissants allemands qui sont venus en Suisse, à quoi ressemblent leurs projets de migration et dans quelle mesure ces projets se concrétisent... ou non.

Les effets de la libre circulation des personnes sur la société occupent de grands segments de la population. Le Conseil fédéral a saisi la balle au bond et a élaboré un rapport à ce sujet. *Stefan Däpp* et *Benedikt Kaelin* en résument les points les plus importants et en tirent la conclusion que le débat sur l'immigration est en réalité un débat sur la croissance. Par ailleurs, les auteurs relèvent qu'on ne fait en Suisse aucune différence entre la « migration » et la « mobilité ». Dans les pays de l'UE en revanche, on ne parle de migrants ou d'étrangers que s'il s'agit de ressortissants des Etats tiers ; tous les autres citoyens de l'UE qui ne vivent pas dans leur propre pays sont appréhendés sous l'aspect de la « mobilité ». Si l'on faisait cette distinction en Suisse, le pourcentage d'étrangers chuterait à 8,5 pour cent. *L'enquête* de *terra cognita* révèle ce que pensent diverses personnalités émanant des milieux les plus divers de la libre circulation des personnes et de l'immigration en général.

## Agir de manière responsable et faire face à l'insécurité

« La mesure du changement a tout d'abord échappé à beaucoup de monde » écrit *Heidi Stutz* dans son analyse des rapports de connexité entre le manque de spécialistes et la migration. Elle conclut qu'il faut réagir avec des mesures d'accompagnement qui s'étendent aux domaines les plus divers – et non pas seulement à des mesures concomitantes dans le monde économique. *Sascha Kuster*, qui présente l'initiative de la Confédération visant à lutter contre la pénurie de personnel qualifié, relève qu'en la matière, ce n'est pas uniquement une question d'immigration, mais qu'il s'agit également de discuter des aspects fondamentaux concernant la formation et l'accès au marché de l'emploi. *Florian Wettstein* illustre quelques possibilités pour les entrepreneurs de s'investir en tant qu'acteurs responsables dans le processus d'intégration et de contribuer ainsi à un climat plus détendu. Enfin, *Anna Schindler* perçoit un potentiel dans une politique intelligente de développement urbain qu'elle explique avec l'exemple de la ville de Zurich.

Toutefois, en dépit de toutes les mesures prises actuellement, on ne peut se défaire du sentiment de n'avoir pu pallier le sentiment d'insécurité et les peurs de la population de manière adéquate. *Nenad Stojanovic* décrit comment dans le canton du Tessin – depuis un certain temps déjà – des associations de défense des citoyens tentent de « nettoyer » des quartiers prétendument « pollués » par des individus indésirables. *Linards Udriis* analyse comment l'on en est arrivé à ce que « l'autre », « l'étranger », soit devenu un problème dans une démocratie directe. Il démontre comment des milieux populistes de droite font de la politique à succès au moyen d'initiatives, mais aussi que les forces rationalistes ne sont pas en mesure de toucher le cœur des gens. Dans l'entretien de *terra cognita* avec le psychologue *Berthold Rothschild*, il est manifeste que l'on ne peut apaiser ses peurs diffuses que si l'on prend conscience de sa propre diversité. Cette expérience est fructueuse pour faire face à la peur et offre par ailleurs une chance de manifester de la curiosité face à l'inconnu. Il convient de cultiver cette curiosité pour permettre des rencontres. De ce point de vue, une ouverture contrôlée des frontières, telle que la propose *Johan Rochel*, ne constituerait plus un problème et le livre de *Tahar Ben Jelloun* « Le racisme expliqué à ma fille » n'aurait plus de raison d'être.

Simone Prodolliet est ethnologue et Cheffe du Secrétariat de la Commission fédérale pour les questions de migration.

# Politica d'ammissione: apertura e difesa in conflitto.

Quanta gente può «sopportare» un piccolo Paese come la Svizzera? Questa domanda se la pongono in tanti e non soltanto da quando il raggiungimento degli otto milioni di abitanti è stato tematizzato per la prima volta nel dibattito pubblico. Già da tempo si assiste altresì allo scontro di opinioni sul tema dell'immigrazione. C'è chi sostiene che l'economia svizzera abbisogna di manodopera straniera ed è pertanto tributaria dell'immigrazione in provenienza sia dallo spazio UE/AELS sia da Stati terzi. C'è però anche chi tira il campanello d'allarme e pensa che si sia raggiunto il limite del sopportabile: treni strapieni, strade intasate, prezzi immobiliari alle stelle, minaccia ambientale, tutto ciò sarebbe il risultato di un'immigrazione incontrollata.

## Calcolo economico, tradizione umanitaria e dibattito sull'«inforestieramento»

Al confronto internazionale, la Svizzera è caratterizzata da un tasso d'immigrazione molto alto. *Etienne Piguet* si è chinato sugli ultimi sessant'anni di politica migratoria, identificando l'economia quale motore di questa dinamica. Al tempo stesso le autorità predispongono gli strumenti più diversi per controllare l'immigrazione, per cui nel complesso si ottiene una politica «delle frontiere semiaperte». Quest'ambivalenza emerge anche dall'allocuzione del primo d'agosto di *Peter von Matt*: soffermandosi sulla forte simbolica del Grütli e della galleria del Gottardo situata ai suoi piedi, attraverso la quale rombano camion di 40 tonnellate, lo studioso rileva come da un lato il Grütli «è l'espressione della volontà di appartenere alla Confederazione e di rimanere uniti», e dall'altro «simboleggia la voglia altrettanto forte di varcare i confini del nostro Paese per partecipare al gioco delle potenze europee».

La storia rivela parimenti il variare dell'atteggiamento della popolazione nei confronti degli immigrati. Se dopo la seconda guerra mondiale gli Svizzeri si sono mostrati aperti nei confronti dei rifugiati ungheresi o cechi, richiamandosi alla tradizione umanitaria della Svizzera, il loro spirito d'accoglienza è stato assai più mitigato – per usare un eufemismo – nei confronti dei lavoratori italiani dapprima e spagnoli poi, venuti a cercare un impiego nel nostro Paese. *Angelo Maiolino* ripre-

corre l'epoca delle iniziative contro l'«inforestieramento», nate sotto l'influsso di James Schwarzenbach, il quale considerava gli immigrati provenienti da Paesi del sud come una minaccia per l'identità svizzera e strumentalizzava il malumore diffuso tra la popolazione per perseguire i propri scopi politici. Da questo contributo emerge anche come gli stagionali italiani che si sono battuti contro questa politica sono stati praticamente abbandonati a sé stessi, senza poter contare un granché sull'aiuto di chicchessia, compreso il loro Paese d'origine il quale, sotto sotto, era soprattutto sollevato di essersi sbarazzato dei propri disoccupati. Il contributo letterario di *Vincenzo Todisco* testimonia della speranza in una vita migliore che animava questi immigrati.

Il «malessere» della popolazione nei confronti degli stranieri è stato utilizzato anche da cerchie che, col pretesto della salvaguardia dell'ambiente, si sono schierate a favore della limitazione dell'immigrazione. L'intervista a *Brigitta Gerber* mostra chiaramente come l'iniziativa attuale per limitare l'immigrazione si iscriva proprio in questa corrente di pensiero xenofobo. In un mondo globalizzato c'è da chiedersi se sia ancora possibile controllare la migrazione. *Rainer Bauböck* analizza le risposte degli Stati europei a tale quesito e mostra come non si possano risolvere i problemi con mere soluzioni di facciata. Secondo lui la maggiore sfida politica non è l'immigrazione in sé, bensì la legittimità democratica per attuare una politica migratoria coerente. Le immagini di *Eva Leitolf* ritraggono le frontiere esterne dell'Europa, esplicitando soprattutto l'aspetto della chiusura. *Maja Haderlap* descrive la frontiera tra la Slovenia e l'Austria, abolita già da tempo ma ancora ben presente nello spirito della gente.

## Andamento demografico, libera circolazione delle persone e mobilità

La composizione della popolazione svizzera è in costante mutamento. Una delle cause è la naturalizzazione, come illustrato da *Philippe Wanner*. Dalla conclusione degli accordi bilaterali con l'UE, anche la libera circolazione delle persone influisce sull'andamento demografico della Svizzera. Da allora l'immigrazione si è trasformata in maniera fondamentale.

*Michael Hermann* descrive la «geografia» della «nuova» immigrazione, illustrando le discussioni che suscita, in particolare nella Svizzera tedesca. La Svizzera romanda, dal canto suo, si confronta da più tempo con la presenza di cittadini francesi, cui si è già un po' abituata. Ciò è dovuto, da un lato, alla forte presenza di frontalieri francesi, come rileva *Martial Berset* e, dall'altro, al fatto che dal punto di vista linguistico i Francesi si confondono più facilmente con i francofoni svizzeri di quanto sia il caso dei Tedeschi in Svizzera tedesca, come rilevato da *Philipp Le Bé* e *Linda Bourget*.

Sebbene le persone altamente qualificate sembrerebbero beneficiare di risorse più favorevoli per integrarsi in un nuovo contesto, anche i cosiddetti «expats» o «high potentials» rappresentano una sfida per la politica integrativa. *Nicole von Jacobs* si esprime in merito a questioni connesse alla problematica. Dal canto suo, *Ilka Steiner* illustra l'esempio di alcuni cittadini tedeschi in Svizzera, presentando i loro progetti migratori e cercando di capire se sono realizzabili... o meno.

L'impatto della libera circolazione delle persone sulla società occupa e preoccupa ampie fette della popolazione. Il Consiglio federale ha stilato un pertinente rapporto. *Stefan Däpp* e *Benedikt Kaelin* ne presentano le grandi linee, giungendo alla conclusione che quello sull'immigrazione è, di fatto, un dibattito sulla crescita. Deplorano altresì che in Svizzera non si distingua chiaramente tra migrazione e mobilità. Negli Stati dell'UE si è invece maggiormente in chiaro sulla questione e si parla di migranti e di stranieri solo per i cittadini di Stati terzi, mentre i cittadini di un altro Stato dell'UE sono considerati sotto il profilo della mobilità. Se anche la Svizzera operasse tale distinzione, la proporzione di stranieri calerebbe drasticamente per situarsi attorno all'8,5 per cento. Proprio sul tema, *l'indagine di terra cognita* ci dice cosa pensano della libera circolazione e dell'immigrazione alcune personalità di spicco appartenenti a diverse cerchie.

## Agire in modo responsabile e fronteggiare l'incertezza

Nella sua analisi delle interazioni tra penuria di manodopera e migrazione, *Heidi Stutz* rileva che molti non si sono resi conto immediatamente delle proporzioni che andava assumendo la trasformazione originata dalla libera circolazione. In questo contesto, evoca misure accompagnatorie che andrebbero adottate nei settori più diversi e non, com'è il caso sinora, soltanto nel solo settore economico. Anche *Sascha Kuster*, presentando l'iniziativa della Confederazione sul personale qualificato, sottolinea che il problema della penuria di specialisti non può essere ricondotto a una mera questione d'immigrazione, ma andrebbe discusso anche alla luce di aspetti legati alla formazione e all'accesso al mercato del lavoro. In un'ottica etico-economica, *Florian Wettstein* illustra alcune possibilità per le aziende di proporsi quali soggetti responsabili del processo in-

tegrativo e di concorrere così a un clima più disteso. Infine, *Anna Schindler* si sofferma sul potenziale insito in una politica di sviluppo urbano intelligente, citando l'esempio della città di Zurigo.

Eppure, nonostante tutte le misure adottate, come non avvertire un senso d'impotenza di fronte alle incertezze e alle paure della popolazione? *Nenad Stojanovic* narra di diverse iniziative di cittadini ticinesi che già da qualche tempo propongono di «ripulire» i quartieri «insudiciati» dalla presenza di persone non gradite. *Linards Udris* ci aiuta a capire per quali ragioni lo «straniero» finisce con l'essere considerato un problema per la democrazia diretta. Mostra il forte impatto politico della destra populistica e, in contrappunto, la difficoltà, per chi conduce un discorso chiaro e razionale, di trovare un pubblico attento e ricettivo. *Berthold Rothschild* è psicoterapeuta e spiega come in fin dei conti le paure diffuse possano essere fronteggiate solo se le persone prendono coscienza della loro propria «estraneità». Si tratta di un'esperienza utile per vincere le proprie paure ma anche portatrice di nuove opportunità di apertura all'ignoto. Quest'apertura o curiosità va coltivata proprio per consentire gli incontri. In quest'ottica, un'apertura delle frontiere qual è postulata da *Johan Rochel* non porrebbe più problemi. Né occorrerebbero più nuove edizioni del classico in cui *Tahar Ben Jelloun* spiega alla figlia cosa significa la parola razzismo.

Simone Prodoliet è etnologa e responsabile della Segreteria della Commissione federale della migrazione.

### Bilder von den Rändern Europas.

Im Rahmen einer fotografischen Spurensuche, gepaart mit ausführlich recherchierten Texten, untersucht die Arbeit «Postcards from Europe» den Umgang der Staaten der Europäischen Union mit ihren Aussengrenzen und damit verbundenen Konflikten im Inneren. Im Mittelpunkt des als Langzeitstudie und offenes Archiv konzipierten Projektes stehen nicht das vielfach dokumentierte Leid der Flüchtlinge, sondern die Strukturen und Verfahrensweisen, mit denen Europas Gesellschaften auf Flüchtlinge reagieren, diese erfassen, verwalten und dabei versuchen, die Kontrolle über die europäischen Aussengrenzen zu verstärken.

Dokumentarische und konzeptuelle Strategien verbindend, interessieren die Künstlerin dabei die Möglichkeiten und Grenzen des Abbildbaren: Wie kann Fotografie durch den Verzicht auf erzählerische Strukturen zur Projektionsfläche werden? Wie erweitern und verändern sich Bedeutungsebenen von Fotografien in Zusammenhang mit Text und unterschiedlichen Präsentationsformen? Wie lässt sich inhaltlich arbeiten und dabei gleichzeitig über die Möglichkeiten des Mediums Fotografie reflektieren? Einen zentralen Aspekt der Arbeit bilden – neben den Fotografien – die Texte und deren Präsentation als Text-Postkarten, die in Ausstellungen jeweils auf einem Stapel zum Mitnehmen zur Verfügung stehen. Bild und Text werden entkoppelt und erfordern eine Zuordnung durch den Betrachter, der dadurch die Möglichkeit hat, selbst zu entscheiden, in welchem Mass und in welcher Reihenfolge er sich den Bedeutungsebenen erschliesst.

Eva Leitolf arbeitet seit 2006 an «Postcards from Europe» in Spanien, den spanischen Exklaven Melilla und Ceuta, an der ungarisch-ukrainischen Grenze, in den Hafencities Calais und Dover, in Italien und in Griechenland.

### Les frontières de l'Europe en images.

Dans le cadre d'une recherche de traces photographiques assorties de textes fouillés, le travail intitulé «Postcards from Europe» aborde la manière dont les Etats de l'Union européenne gèrent leurs frontières extérieures et les conflits internes qui en découlent. Ce projet – conçu en tant qu'étude à long terme et archives ouvertes – ne se focalise pas sur les souffrances des réfugiés si souvent documentées, mais sur les structures et les procédures au moyen desquelles les sociétés d'Europe réagissent au sujet des réfugiés, les appréhendent, les administrent, tentant ainsi de renforcer le contrôle des frontières extérieures européennes.

Alliant des stratégies documentaires et conceptuelles, l'artiste s'intéresse aux possibilités et aux limites de ce qui peut être traduit en images. Comment la photographie peut-elle devenir une surface de projection tout en renonçant aux structures narratives? Comment les niveaux de signification de photographies s'élargissent-ils et se modifient-ils en corrélation avec des textes et différentes formes de présentation? Comment peut-on travailler sur le fond tout en faisant refléter les possibilités de la photographie? Un élément clé du travail – outre les photographies – est constitué de textes présentés sous forme de cartes postales que le visiteur des expositions peut du reste emporter. L'image et le texte sont ainsi dissociés, ce qui implique que le spectateur doit les ordonner, de façon à lui permettre de décider lui-même dans quelle mesure et dans quel ordre il exploitera les niveaux de signification.

Eva Leitolf travaille depuis 2006 à «Postcards from Europe» en Espagne, dans les cités autonomes espagnoles de Melilla et Ceuta, à la frontière hongro-ukrainienne, dans les villes portuaires de Calais et de Douvres ainsi qu'en Italie et en Grèce.

### I confini dell'Europa in immagini.

Ricerca fotografica abbinata a testi accuratamente formulati, l'indagine «Postcards from Europe» studia le modalità con le quali gli Stati dell'Unione europea governano le proprie frontiere esterne e i conflitti interni che ne derivano. Il progetto – concepito come studio di ampio respiro e archivio aperto – non si sofferma sulla sofferenza ben documentata dei rifugiati, ma esplora piuttosto le strutture e le procedure impiantate dalle società europee per affrontare i profughi, registrandoli e gestendoli nel tentativo di rafforzare il controllo sulle frontiere esterne dell'Europa.

L'artista fonde strategie di tipo documentale e concettuale, sondando opportunità e limiti del raffigurabile: come può la fotografia – rinunciando a strutture narrative – farsi superficie di proiezione? Come si espandono, come mutano le valenze semantiche delle fotografie accostandovi testi e presentandole nelle forme più svariate? Come lavorare sui contenuti riflettendo al contempo sulle possibilità offerte dal mezzo fotografico? Un elemento chiave dell'indagine consiste – oltre che nelle fotografie – nei testi e nella loro presentazione sotto forma di cartoline, disposte in plichi durante le esposizioni, a libera disposizione dei visitatori. Immagine e testo sono scompagnati, richiedendo all'osservatore di riaccoppiarli e consentendogli quindi di decidere la misura e l'ordine in cui schiudersi alle varie valenze semantiche.

Eva Leitolf lavora dal 2006 al progetto «Postcards from Europe» in Spagna, nelle exclave spagnole di Melilla e Ceuta, al confine ungaro-ucraino, nelle città portuali di Calais e Dover, in Italia e in Grecia.



Scale, Melilla, Spagna 2006

Nell'autunno del 2005, quando ormai era noto che il governo spagnolo era intenzionato a rinforzare le misure di sicurezza nell'enclave spagnola di Melilla, centinaia di migranti arrivavano ogni giorno allo steccato della frontiera tentando di scalarlo con scale fatte a mano. Secondo i racconti di testimoni oculari, la Guardia civile ha usato pistole assordanti, gas lacrimogeni, proiettili di gomma e munizioni vive. Almeno quattordici migranti hanno perso la vita, dissanguati a causa del filo metallico delle palizzate o spartati dai soldati – secondo il governo spagnolo della parte marocchina. Secondo gli abitanti di Melilla che vivono vicino al confine, dozzine di persone sono morte e circa un centinaio sono state ferite.

Il portavoce dell'organizzazione Fundacion Prodein disse di ritenere che il governo avesse intenzionalmente lasciato le scale in vista in modo da giustificare l'uso della forza contro quello che si presentava come «un'inarrestabile valanga di immigrati». Più tardi, nello stesso anno, l'Unione Europea annunciò che avrebbe dato al Marocco 40 milioni di euro, soprattutto per poter garantire l'ordine pubblico e la sicurezza sul confine.

Der Spiegel, 27 settembre 2005;

intervista con José Palazón della Fondazione Prodein in Melilla, 6 gennaio 2009

# Soixante ans d'entrouverture.

Pour certains, la Suisse est une auberge espagnole où entre qui veut. Elle subit une « immigration de masse » échappant à tout contrôle, naturalise à tour de bras et accueille d'innombrables migrants sans motifs de séjour valables dont l'intégration est difficile. Pour d'autres au contraire, la Suisse vit en hérisson, ne laisse entrer qu'une minorité d'élite utile à son économie et quelques réfugiés jugés irréprochables après une longue et pénible procédure. La vérité, comme souvent, est à mi-chemin et le terme d'« entrouverture » est le plus approprié pour qualifier la politique suisse d'immigration des soixante dernières années, les mouvements de populations qui en ont découlé et les modalités d'intégration de ces populations.

Au cours des soixante dernières années, on peut estimer à plus de 6 millions le nombre d'immigrants entrés en Suisse. Beaucoup ont par la suite regagné leur pays d'origine ou poursuivi leur voyage, mais la Confédération helvétique a pourtant connu, relativement à sa taille, une immigration durable largement supérieure à la plupart des pays du monde, si l'on excepte les cas très particuliers des pays pétroliers ou de grandes destinations de réfugiés comme la Jordanie.

## Une forte immigration et un fort contrôle

Cent-mille immigrants en moyenne ont ainsi franchi chaque année la frontière munis d'un permis de séjour d'un an ou plus. En termes relatifs, avec 16,5 entrées annuelles pour 1000 habitants (moyenne 2005-2009 selon l'OCDE), la Suisse se trouve au 1er rang des pays d'immigration européens, loin devant la France (2,1), l'Italie (env. 4), l'Allemagne (7), l'Autriche (11,1), le Royaume-Uni (7,3) et légèrement au-dessus de l'Espagne (16) et de l'Irlande (16,3). Elle devance aussi largement les Etats-Unis (3,8), l'Australie (9) et le Canada (7,6). A titre d'ordre de grandeur : si aucune immigration n'avait eu lieu depuis 1950 aux Etats-Unis – un pays pour qui l'immigration fait figure

de mythe fondateur – la population y serait aujourd'hui inférieure de 15%. En Suisse – pays qui ne s'est jamais vraiment défini comme terre d'immigration –, la population serait inférieure de 33%! Enfin, et contrairement à de nombreux autres pays, la Suisse n'a connu presque aucun ralentissement de l'immigration depuis la crise financière de 2007 et les soldes migratoires actuels avoisinent les niveaux records des années soixante.

L'ampleur des flux ne doit cependant pas masquer l'importance du contrôle presque constamment exercé sur l'immigration. Dès le début des années 1960, les autorités interviennent pour restreindre les entrées par des mesures de contingentement. Les effets de cette politique vont se manifester pleinement lors du choc pétrolier du début des années septante : l'effectif total des étrangers diminue pour la première fois depuis l'après-guerre et, en l'espace de cinq ans, le pourcentage des étrangers dans la population totale descend de plus de 18% à moins de 16%. En novembre 1974, une circulaire fédérale demande explicitement aux autorités cantonales de veiller à ce que les travailleurs étrangers soient licenciés en premier. Par la suite, si cette idée de priorité nationale s'estompe, le contrôle de l'adéquation de l'immigration aux besoins de l'économie reste strict. Ainsi, le contingentement est toujours en place aujourd'hui vis-à-vis de pays non membres de l'UE dont seuls les ressortissants hautement qualifiés peuvent gagner la Suisse. Au cours des années nonante cependant, l'asile et le regroupement familial deviennent des voies d'immigration complémentaires sur lesquelles le contrôle s'avère plus difficile. Le cas de l'immigration yougoslave illustre cette évolution. Après des années de recrutement délibéré de dizaines de milliers de travailleurs, les ressortissants de ce qui va devenir l'ex-Yougoslavie sont exclus de l'immigration économique dès la première moitié des années nonante. Ils continueront de gagner la Suisse en tant que réfugiés, conjoints ou enfants et forment aujourd'hui le groupe issu de la migration le plus important.

C'est donc bien l'entrouverture et la coïncidence de contrôles, de restrictions et de flux élevés qui caractérisent la Suisse. Une situation qui se retrouve dans l'attitude politique. Le thème de l'immigration est omniprésent et fait l'objet d'une importante

médiatisation, mais lors des consultations populaires, une majorité claire de la population s'est toujours opposée à des initiatives visant à réduire massivement l'immigration, sans plébisciter pour autant une plus grande ouverture. La Suisse constitue ainsi un contre-exemple à la thèse du « décalage » selon laquelle les politiques migratoires mises en place par les Etats seraient généralement plus ouvertes que ne le souhaiterait la population. Ainsi, en février 2009, les Suisses ont accepté à près de 60% un élargissement de la libre circulation migratoire à la Roumanie et à la Bulgarie en tant que nouveaux membres de l'UE. Récemment, des majorités de rejet se sont certes constituées sur des sujets spécifiques (interdiction des minarets et renvoi des criminels étrangers), mais le tournant vers une fermeture accrue reste à confirmer. Il a cependant déjà incité le Conseil fédéral à la mesure, largement symbolique, de rétablir des contingents vis-à-vis des nouveaux pays membres de l'Union européenne via la « clause de sauvegarde ».

## Une intégration qui se passe bien

Les modalités d'accommodement des populations autochtones et issues de l'immigration reflètent elles aussi l'entrouverture suisse. Ainsi, l'intégration se déroule dans l'ensemble de manière remarquablement harmonieuse tout en exigeant des efforts substantiels et, pour ce qui est de la citoyenneté, une patience certaine de la part des migrants. Cinq indicateurs classiques en témoignent : l'acquisition de la langue, la convergence des niveaux de formation, la proximité spatiale, la mixité des mariages et l'acquisition de la citoyenneté.

Dans leur grande majorité, les immigrants et surtout leurs enfants ont acquis les moyens d'entrer en contact avec leur nouvel environnement. Même si la population issue de la migration provient de régions de plus en plus éloignées et parle de plus en plus de langues différentes, la maîtrise des langues nationales est dans l'ensemble bonne. 68% des personnes issues de la migration déclaraient ainsi comme langue principale la même langue que celle de leur région d'accueil en 2010. Certes, le niveau de formation de la population migrante reste en deçà de celui de la population autochtone, mais une nette convergence se manifeste avec la seconde génération.

La répartition géographique de la population étrangère est loin d'être homogène en Suisse. Certaines communes battent des records sans doute mondiaux avec plus de 50% de personnes issues de la migration dans leur population. Le bilan en termes d'intégration spatiale s'avère cependant lui aussi favorable. Les villes suisses et leurs banlieues ne connaissent pas de ghettos où certaines populations seraient confinées. Certes, les ressortissants turcs et d'ex-Yougoslavie sont plus nombreux dans certains quartiers. Il suffirait cependant qu'un quart environ de la population de ces groupes change de domicile pour que la répartition spatiale devienne parfaitement homogène.

Conséquence probable de l'acquisition de la langue, de la convergence des niveaux de formation et, peut-être, de la proximité spatiale, lorsqu'une personne étrangère résidant en Suisse se marie, elle a aujourd'hui plus d'une chance sur deux d'épouser un conjoint de nationalité suisse.

On peut enfin constater qu'après avoir été durant longtemps très restrictive en matière de naturalisations, la Suisse – si elle continue à rejeter le droit du sol et à exiger une durée de séjour très élevée – connaît aujourd'hui des taux d'acquisition de la nationalité qui se situent dans la moyenne européenne. Ainsi, alors qu'au début des années nonante 1% des étrangers obtenaient chaque année la nationalité suisse, cette proportion atteint désormais 2,5% et même 5% chez les jeunes de 0 à 19 ans.

## Une explication économique plus que culturelle

Une fois établi le relatif succès de l'intégration « à la Suisse », reste à en expliquer les raisons. Une première hypothèse « culturaliste » met en avant une provenance des migrants moins éloignée et plus européenne qui contrasterait avec l'immigration postcoloniale en France, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne et avec l'importance de l'immigration turque en Allemagne. Cette thèse peut cependant être écartée : la diversité culturelle – si tant est que cette notion ait un sens – est tout aussi forte en Suisse que dans les autres pays d'immigration. C'est plus la politique d'immigration et le contexte économique dans lequel elle a pu s'appliquer qui expliquent les spécificités helvétiques. Depuis la croissance économique de l'après-guerre, l'immigration vers la Suisse a en effet toujours été étroitement dépendante du marché du travail. Seules les périodes de haute conjoncture et de faible chômage correspondent à une forte immigration. Si l'on excepte le statut de réfugié et le regroupement familial, le droit d'entrer en Suisse a toujours nécessité d'avoir, au préalable, obtenu le soutien ferme d'un employeur garantissant un contrat de travail. Souvent, les immigrants sont venus occuper des fonctions progressivement délaissées par les nationaux. Ainsi, dans l'industrie des années cinquante, les effectifs des travailleurs étrangers s'accroissent de 118000 en 10 ans, tandis que ceux des Suisses diminuaient presque d'autant. Loin de déboucher sur une croissance du chômage, cette immigration a permis un transfert de l'emploi des Suisses vers le secteur tertiaire, généralement nettement mieux rémunéré. Il en a été de même entre 1980 et 1990 dans la construction et dans l'hôtellerie et la restauration. Durant la période récente, l'immigration a permis à l'économie suisse de croître à un rythme que n'aurait jamais permis le bassin de main-d'œuvre domestique. C'est donc par et sur le marché du travail qu'une large majorité des immigrants acquièrent la langue, les contacts sociaux et un peu plus tard les opportunités de mobilité sociale garantes de leur intégration.

## Un succès et quelques bémols

La combinaison d'une politique d'immigration sélective et d'une prospérité économique presque constante ont permis à la Suisse de connaître une véritable success-story en matière d'immigration. Ceci ne doit cependant pas occulter le fait que la politique suisse a aussi fait des perdants et que l'intégration connaît certains revers. La recette miracle des dernières décennies nécessite de constants ajustements.

Les perdants, ce sont en premier lieu les étrangers licenciés lors des phases de récession. Beaucoup ne sont pas pris en considération dans les indicateurs de l'intégration car ils furent tout simplement contraints de quitter la Suisse. Ce fut le cas au début des années septante et, dans une moindre mesure, nonante avec le départ de dizaines de milliers de personnes. C'est donc avec une grande dureté que les aléas de conjoncture économique ont été répercutés sur les immigrants. Même si la politique actuelle s'avère plus conciliante, ces épisodes nous rappellent que le succès de l'intégration s'est aussi forgé par une mise à l'écart des immigrants les moins intégrés.

De plus, concernant la situation récente de l'intégration en Suisse, dans certains domaines, la réussite d'ensemble est à nuancer car certains groupes présentent des risques de marginalisation. Cette situation largement attribuable à de faibles qualifications professionnelles, mais aussi à des parcours migratoires marqués par la violence, touche aussi des personnes jeunes dont la mobilité sociale est rendue plus difficile. Lorsqu'elle parvient à s'insérer dans l'économie, cette seconde génération se trouve ainsi, comme ses aînés, surreprésentée dans des branches et des fonctions peu valorisées. Ces jeunes se présentent mal armés sur le marché du travail et courent un risque accru d'exclusion, renforcé par des phénomènes de discrimination à l'embauche dont l'existence est avérée en Suisse et par des situations de séjour précaires.

Enfin, si l'intégration par le travail a pu constituer un pilier de la politique suisse durant des décennies, le lien entre économie et immigration tend à s'affaiblir. On assiste ainsi, à l'échelle des soixante années considérées et malgré une inversion récente de la tendance, à un déclin de la proportion des immigrants de travail – actuellement environ 50 % du total des entrées – au profit du regroupement familial et de l'asile. Ces canaux d'immigration conduisant vraisemblablement à un séjour plus durable, leur impact sur la population issue de la migration est important. Si elles révèlent une forme plus humaine d'ouverture à l'immigration, ces nouvelles voies d'entrée conduisent à une situation contrastée en termes de provenance et de parcours de vie à laquelle la Suisse doit désormais faire face. Des formes d'intégration complémentaires à l'emploi salarié dès l'arrivée doivent être développées et le rôle des politiques d'intégration s'en trouve accru.

## Sechzig Jahre halb geöffnete Grenzen – zur Geschichte der Immigration in die Schweiz

Für manche ist die Schweiz wie die im Film «Auberge espagnole» dargestellte internationale Wohngemeinschaft, bei der man ein- und ausgeht, wie es einem gerade passt. Die Schweiz werde aus einer solchen Perspektive von unkontrollierter «Masseneinwanderung» heimgesucht, würde unbeschweren jeden einbürgern, der gerade ein Gesuch stelle, und unzähligen Migranten ohne berechtigten Einwanderungsgrund Tür und Tor öffnen. Im Gegensatz dazu sind andere der Ansicht, die Schweiz verhalte sich wie ein Igel, gäbe nur der Minderheit einer Elite, welche für das wirtschaftliche Fortkommen benötigt werde, die Möglichkeit einzuwandern. Aus Gründen der humanitären Tradition erhielten einige wenige Personen, deren Fluchtgründe nach einem langen Verfahren als glaubhaft beurteilt worden seien, Asyl. Die Wahrheit liegt – so Etienne Piguet – irgendwo dazwischen. Seiner Ansicht nach ist die Immigrationspolitik der vergangenen 60 Jahre als «Politik der halb geöffneten Grenzen» zu qualifizieren.

Die Schweiz ist so gesehen ein Beispiel dafür, welches zwar – international gesehen – sehr hohe Einwanderungsbewegungen kennt, diese aber gleichzeitig immer einer starken Kontrolle unterzogen hat. Über die sechs Jahrzehnte hinweg spielte dabei der Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle, er erzeugte eine regulierende Wirkung. Selbst wenn der Arbeitsmarkt für die Einwanderungspolitik zentral war und ist, sollte man sich bewusst sein, dass auch andere Faktoren mitberücksichtigt werden sollten. Denn es geht nicht nur um den Erfolg der Ökonomie, sondern auch um gesellschaftlichen Zusammenhalt, bei dem auch jene ihren Platz finden, die weniger privilegiert sind.

**Etienne Piguet**, professeur de géographie des mobilités à l'Université de Neuchâtel, vice-président de la CFM, est auteur de l'ouvrage « L'immigration en Suisse – soixante ans d'entrouverture » (Presses polytechniques et universitaires romandes – 2009). L'ouvrage existe en allemand (Haupt – 2006) et italien (Casagrande – 2009).



*Parc pour pique-niques Rostrogordo, frontière hispano-marocaine, Melilla, 2009*

Melilla, ville de la côte méditerranéenne du Maroc, conquise par l'Espagne en 1497, comme celle de Ceuta, est revendiquée depuis 1956 par le Maroc, et, depuis 1995, elle jouit d'un statut d'autonomie, en sa qualité d'exclave de possession espagnole à l'étranger. Pour se protéger d'une migration incontrôlée, la ville est entourée, depuis 1999, d'une barrière faisant office de frontière, érigée avec l'aide de l'Union européenne, longue de 11 km, avec des grillages de trois à six mètres de haut, des « coussins de fil de fer barbelé », des détecteurs de mouvement, des caméras infrarouges et des miradors.

Tagesschau.de, 28.8.2000 ; Der Tagesspiegel, 24.6.2008

# La Svizzera tra origine e progresso.

Che bel posto. Sarà pure lecito affermarlo.

Per molte persone, il Grütli è ciarpame nazionale. Un simbolo di cecità storica, una chimera, un elemento dell'immaginario collettivo. Ma intanto siamo qui, in piedi su questo praticello, e chi ha nel petto un cuore che batte non può fare a meno di affermare: che bel posto. Le tracce dei disboscamenti effettuati in passato sono tutt'ora visibili. «Gerodet. Gereutet» – disboscato. Pertanto lo chiamano «Kleines Gereut, G'rüt, Grütli» ossia piccolo spiazzo disboscato sopra il quale s'innalza, come da sempre, il monte Niederbauen con la sua fronte rocciosa scoscesa. Gli stambecchi si arrampicano lentamente sulle sue crepe e nelle giornate serene i parapendii gli danzano attorno. Tra gli alberi si vede luccicare l'acqua del lago, nemmeno lui una chimera, e di fronte, inginocchiato, il monte gobbo del Fronsstock osserva pensieroso l'andirivieni degli svizzeri. Che bel posto.

Alle nostre spalle, però, nel ventre della montagna, imperverosa l'inferno. Nella galleria s'infilano gli Euro-camion rombanti. Sono camion di 40 tonnellate. Tra poco magari di 60 tonnellate. Giorno e notte si sente il rumore dell'autostrada Amburgo-Roma. Basta una sola manovra sbagliata per provocare in un secondo un mare di fiamme ustionanti e carbonizzanti. Qui dietro sfreccia tutta l'Europa: gli olandesi con le loro roulotte dondolanti, gli svedesi affamati di sole e i tedeschi tentati di trasgredire i nostri bravi limiti di velocità. Tutti i popoli del continente sibilano attraverso la notte di pietra. Qui, dove ci troviamo noi, il tempo sembra essersi assopito, ma nella montagna la civilizzazione accelera, si precipita verso sempre nuovi trionfi, verso disastri sempre più terribili, tramutando tutto in un evento che stordisce.

E se quello alle nostre spalle fosse il mondo reale mentre ciò che sta succedendo qui davanti a noi si rivelasse soltanto un'illusione? E se fosse addirittura una nostra caratteristica nascondere la verità preoccupandoci invece di fare bella figura alla luce del sole? In tal caso, questo Grütli simboleggerebbe la mania svizzera dei paraocchi e degli occhiali rosa? Da noi i paraocchi esistono davvero, come pure gli occhiali di tutti i colori. Abbiamo anche grandi scorte di sabbia da gettare negli oc-

chi degli altri. Ma quando si tratta del Grütli bisogna essere prudenti. Perché?

## Mito o verità?

Negli ultimi decenni siamo finiti nella trappola tesa dal nostro rapporto con la storia. E questa trappola si chiama: mito o verità? I media ne hanno fatto una formula fissa. Il giuramento del Grütli – mito o verità? La via cava – mito o verità? Il Morgarten – mito o verità? L'omicidio di Greifensee – mito o verità? La Convenzione di Stans – mito o verità? Il tradimento di Novara – mito o verità? La zuppa di latte di Kappel – mito o verità? Lo scoltetto Wengi di Soletta – mito o verità? Il maggiore vodese Davel – mito o verità? e così via fino ad arrivare al rapporto del Grütli ossia all'appello del generale Guisan – mito o verità? E tutti coloro che pongono questa domanda conoscono già in anticipo la risposta. Esclamano: «Mito! Mito!» ma intendono bugie e fiabe, e si sentono terribilmente illuminati.

In realtà non è così semplice. Chi crede che il giuramento del Grütli sia pura verità storica non è più ingenuo di chi con gli occhi altrettanto luccicanti esclama «mito! mito!». Le radici storiche di ogni Nazione si concretizzano nelle storie appassionanti che ci sono tramandate e che tramandiamo a nostra volta. Già i bambini se le raccontano provando per la prima volta un sentimento di politica. Queste storie hanno una funzione importantissima. Infatti, nella loro essenza, sono istruzioni sul comportamento politico. Parlano di azioni giuste e di azioni sbagliate. Riflettono in modo elementare la volontà politica di questo Paese. La storia di Guglielmo Tell viene dalla Danimarca, l'abbiamo tratta dallo stesso libro che ha ispirato William Shakespeare a scrivere la storia del principe Amleto. Ma noi a questa fiaba assassina abbiamo conferito una missione. Al popolo viene spiegata una verità politica: in uno Stato non esiste l'ubbidienza illimitata. Lo spirito di subordinazione non deve mai prendere il sopravvento. E mai una situazione è talmente grave da non trovare più alcuna via d'uscita. Comunque ci sono sempre due modi: agire da soli o insieme ad altri. Senza caparbietà individuale la comunità si trasforma in gregge. Chi non capisce che l'unione fa la forza, diventa un lupo solitario.

È così, dunque, che dobbiamo capire questi racconti tramandati di generazione in generazione: sono formulazioni metaforiche della volontà politica che ha caratterizzato fin dall'inizio la Confederazione e grazie alla quale quest'ultima è riuscita a sopravvivere cavandosela tutto sommato abbastanza a buon mercato. Le storie antiche degli eroi romani servirono da modello diretto per il nostro modo di raccontare le nostre storie nazionali e vengono da lungo studiate dai nostri storici del diritto in quanto incarnano il pensiero statistico dei romani. In questo caso la domanda: mito o verità? è ormai fuori moda quanto lo sono le diligenze. E invece da noi, le diligenze continuano a circolare facendo un gran rumore.

Del resto, queste storie non invecchiano mai. Infatti, in ogni situazione della politica mondiale illustrano altri principi di azione politica. Il giuramento del Grütli, per esempio, ci insegna che noi in Svizzera non vogliamo e non abbiamo bisogno di un capotribù e che chiunque crede di doversi comportare da capotribù un bel giorno si ritrova per terra atterrandosi sulla rispettiva parte del corpo. E la Convenzione di Stans ci permette di studiare la riconciliazione politica, il compromesso accettato a malincuore dopo la rissa verbale e senza il quale la Svizzera sarebbe andata a catafascio già da un pezzo. Il chiasso è anche segno di infantilismo, mentre la riconciliazione è il risultato di un lavoro da adulti fatto con serietà. Oppure prendiamo la storia del diavolo che ha costruito agli urani il ponte sopra la gola delle Schöllenen per poi farsi imbrogliare proprio da loro: si tratta sicuramente di una fiaba, ma anche qui troviamo saggezza politica. In altre parole: i requisiti necessari per una politica coronata dal successo sono anche l'astuzia e la freddezza, perfino se si corre il rischio di sporcarsi un po' le mani. Il fatto di continuare a ripetere con ostinazione: mito o verità? ha eliminato dalla mente del popolo molte storie caratteristiche tramandateci fino ai nostri giorni, il cui contenuto politico sarebbe importante per la riflessione sul nostro Paese. La nostra cultura del ricordo è danneggiata.

Il significato di questo Grütli va ben al di là delle domande su quanto accadde esattamente o non accadde o forse accadde in un certo modo. E anche la galleria rimbombante e puzzolente scavata nella montagna, i cui gas di scarico continuano a stuzzicare i nasi degli stambecchi sul Niederbauen, ha un suo significato. Il Grütli e la galleria sono due realtà simboliche della Svizzera. Entrambe vogliono essere considerate quando si tratta di definire la posizione del nostro Paese nella civilizzazione moderna.

## Appartenere alla Confederazione e rimanere uniti

Il Grütli è l'espressione della volontà di appartenere alla Confederazione e di rimanere uniti. La galleria simboleggia la voglia altrettanto forte di varcare i confini del nostro Paese per

partecipare al gioco delle potenze europee. Così come oggi si usa parlare dei *global players*, gli Svizzeri, da quando esistono, potrebbero essere chiamati *continental players*. Infatti, non si sono mai sentiti come marmotte rintanate nelle montagne. Dall'epoca in cui i romani tessero la loro rete stradale sopra il continente europeo, il traffico internazionale passò attraverso l'attuale territorio della Svizzera. I passi alpini dei Grigioni, del Vallese e più tardi il Gottardo erano rotte commerciali grazie alle quali gli abitanti fecero affari proteggendo e organizzando i trasporti, e delle quali si servirono per recarsi in Lombardia o nel Piemonte, talvolta per avviare proficui commerci e altre volte invece per giungere a liti sanguinose. Ci si sentiva collegati con tutto il mondo, i bernesi con la Borgogna e la Francia, gli zurighesi e i basilesi con la Germania del sud e l'Alsazia, gli abitanti della Svizzera centrale e i grigionesi con l'Italia. E per molti secoli i Confederati vendettero a migliaia i loro giovani uomini ai sovrani di altri Paesi per farli combattere le loro guerre, per uccidere o farsi uccidere per loro conto. Questi giovani uomini rappresentavano le risorse minerarie della Svizzera. Chi sopravviveva, ritornava a casa e aveva qualcosa da raccontare. Partenza e ritorno – già da sempre la formula esistenziale svizzera. Per molto tempo, infatti, ci si era serviti delle montagne per la propria definizione, poi, con l'arrivo del turismo e con i ritratti della popolazione semplice di montanari che presentano interessanti opportunità d'affari, ci si rese conto anche dell'aspetto economico. Era dunque arrivato il momento in cui per motivi economici conveniva recitare davanti agli europei il ruolo del popolo che abita ai piedi dei ghiacciai, che non disturba nessuno e non vuole essere disturbato da nessuno e che munge le mucche intonando sottovoce uno jodel. In verità si trattava soltanto di una nuova forma di networking continentale. I Confederati sono *continental players* già da sempre, anche se col passare del tempo hanno preso a credere pure loro di essere quel che volevano far credere all'Europa in viaggio.

Lo stesso vale per il traffico monetario. Fin dall'inizio, Basilea e Ginevra erano piazze bancarie che mantenevano contatti con qualsiasi centro finanziario del mondo. Comunque anche le altre città partecipavano al gioco. Ai tempi dell'antica Confederazione, Berna veniva considerata come uno degli Stati più ricchi d'Europa. Perfino Goethe, il grandioso poeta tedesco, al servizio del Duca Carlo Augusto di Sassonia-Weimar, lo accompagnò quando questi si recò nella città situata sull'Aar per prendere del denaro in prestito. Rientrarono con l'allora enorme somma di 50 000 talleri. Così la Svizzera cofinanziò il periodo classico tedesco, il quale più tardi dimostrò la propria riconoscenza con il Guglielmo Tell di Schiller. A cementare definitivamente quest'immagine di una Svizzera chiusa e autosufficiente è stato proprio questo pezzo di teatro.

## Partenza e ritorno

Partenza e ritorno – la formula esistenziale svizzera. L'economia svizzera sa esattamente che cosa significa, e anche le ban-

che svizzere lo sapevano fino a dieci anni fa. Poi lo hanno dimenticato. E adesso lo stanno reimparando. Sono lezioni abbastanza care. Questa formula esistenziale si rispecchia anche nell'arte svizzera, nella letteratura svizzera, nella fotografia svizzera e nell'architettura svizzera. Con partenza e ritorno non ci si riferisce soltanto a questo evento biografico veramente unico, ma anche ad una forma di unione vitale con il mondo, segnatamente con il continente europeo. Con questo continente abbiamo creato reti pulsanti, analogamente alla rete che collega il cuore con tutti gli altri organi del corpo. La galleria scavata nella montagna qui dietro, in cui si infilano gli Euro-camion rombanti e gli autobus giganti climatizzati, è un esempio concreto di questi collegamenti. Questa galleria l'abbiamo costruita per noi, ma anche per l'Europa, con un senso di responsabilità nei confronti della Svizzera, ma anche per tutto il continente. Ciò vale anche per la NFTA. In questo caso, la pratica è già un passo più avanti della teoria politica.

Il continente di cui sto parlando e sul quale tutti noi abitiamo, durante un millennio non fu altro che un unico campo di battaglia. Ogni grande potenza cercava di allargare il proprio territorio e di impedire che gli altri facessero la stessa cosa. A tale scopo, di mezzi ce n'erano soltanto due: il letto matrimoniale e la guerra. Scegliendo le principesse giuste si potevano sposare interi Paesi contro i quali poi gli altri dovevano scendere in guerra. La capacità dei regnanti di procreare era importante quanto la loro artiglieria. Con la stessa preoccupazione con la quale questi grandi signori partivano per la battaglia, si recavano anche nel proprio letto matrimoniale. Equilibrio fra le potenze, ossia balance of power, questa era la parola magica della politica dalla prima Età moderna in poi. Se in seguito ad un matrimonio l'equilibrio si era spostato, bisognava rimediare subito combattendo gravi battaglie. I Paesi venivano suddivisi e nuovamente ricomposti ininterrottamente. Molti sparirono per sempre dalla carta geografica politica, altri invece, come ad esempio la Polonia, ricomparvero di nuovo dopo un secolo. Nessuna frontiera era sicura. Ogni guerra e ogni matrimonio potevano spostarla. La Svizzera riuscì con abilità a sottrarsi a questi giochi di potere europei. Sorvegliò i propri passi alpini e lasciò passare chiunque. Ciò avveniva nell'interesse delle grandi potenze che pertanto avevano bisogno della Svizzera, della sua neutralità. Sarebbe stato possibile sciogliere la Svizzera in occasione del Congresso di Vienna così come i generali di Napoleone glielo avevano già suggerito e come poco tempo dopo accadde alla Repubblica libera di Gersau situata sulle sponde di questo lago. Senza tenere conto di antichi diritti, la repubblica venne liquidata e infilata nella tasca aperta degli svizzeri. Senza conoscere la sua precisa funzione nell'incessante, sanguinosa tragedia intorno all'equilibrio europeo, non si riuscirebbe a capire la Svizzera. Essa deve la propria esistenza sia alla volontà europea sia alla propria volontà. Alle grandi potenze risparmiò una guerra cronica alla conquista dei passi alpini, e

con istinto politico sicuro si occupò e si occupa tutt'ora di questi valichi, mantenendoli al livello tecnicamente più elevato. Il fatto che rispetto alla sua intelligenza politica l'istinto politico della Svizzera si sia rivelato sempre più sicuro e mirato, costituisce uno dei miracoli di questo Paese. L'intelligenza politica ha causato tante brutte guerre civili, l'istinto politico, invece, ha sviluppato una cultura di compromesso e di riconciliazione, esemplare nel presente come in passato. Non siamo mai stati i geni della storia mondiale, come certe persone vorrebbero farci credere, ma tra le altre Nazioni possiamo mostrarci orgogliosi e soddisfatti di quel che siamo riusciti a fare.

Sono nato nel 1937. Quando ero bambino, ricominciarono le guerre su questo continente già così tormentato. Ma questa volta non si trattava più di letti matrimoniali, ora contavano soltanto i carri armati e le bombe – finché l'Europa fu ridotta ad un cumulo di macerie. Tuttavia, alla fine della seconda guerra mondiale, per la prima volta non si parlò più di equilibrio europeo. Il balance of power si era spostato ormai a un livello globale. Ora si chiamava guerra fredda. Sotto la sua precaria protezione, l'Europa occidentale ebbe così la possibilità di cominciare a rompere per la prima volta il circolo vizioso delle stragi reciproche. L'eterno campo di battaglia divenne un laboratorio della democrazia.

### Laboratorio della democrazia

Dopo che Napoleone ebbe spazzato via la vecchia Confederazione verminosa, anche la Svizzera ebbe, per una volta, il ruolo di laboratorio della democrazia. Fu abbastanza difficile. Ci volle mezzo secolo, con tanti colpi di Stato e piccole guerre, affinché diventassimo uno Stato più o meno moderno. Oggi è l'Europa che sta cercando e percorrendo questo cammino. Anch'esso è abbastanza difficile. C'è gente che lo ridicolizza. Ma proprio noi qui in Svizzera non ne abbiamo alcun motivo. La Svizzera è la nostra patria, ma la patria della Svizzera è l'Europa, questa Europa, le cui grandi potenze da oltre mezzo secolo non si sono più combattute. Cosa che finora non era mai successa nella storia. E noi siamo i primi a fare questa esperienza. È ancora più grandioso della costruzione delle piramidi o del viaggio sulla luna. Chi non capisce che questa pace è anche la nostra pace, ha una mente povera e un'anima sottile.

Ciò significa che la responsabilità dimostrata nei confronti del nostro Paese e condivisa da ogni cittadina e da ogni cittadino della Svizzera, costituisce al tempo stesso anche una responsabilità verso il nostro continente. Indipendentemente da quello che pensiamo dell'Europa politica di oggi – e di concetti di buona fede ce ne sono diversi – nei confronti di questo grande esperimento dobbiamo assumere un atteggiamento di simpatia fraterna. A sole quattro ore di volo da qui imperversa la guerra. Chi ha figli e nipoti non può ignorarlo con un'alzata di spal-

le. Ogni guerra è contagiosa. Come una belva affamata, avanza divorando il mondo. Se vogliamo approfittare della pace che oggi regna in Europa, dobbiamo contribuire attivamente a questa pace. Perché la libertà non è un dato di fatto – la libertà è sinonimo di attività.

Estratto dal libro di Peter von Matt «Das Kalb vor der Gotthardpost», Hanser-Verlag: München 2012, 94-100. Il testo viene pubblicato per gentile concessione della casa editrice. Testo tradotto da: Birgit Dietrich

## Die Schweiz zwischen Ursprung und Fortschritt

«Das Rütli und der Tunnel, das sind zwei zeichenhafte Wirklichkeiten der Schweiz. Beide wollen mitbedacht sein, wenn es gilt, den Standort unseres Landes in der modernen Zivilisation zu bestimmen. Das Rütli steht für den Willen zum Zusammengehören und Zusammenbleiben in der Eidgenossenschaft. Der Tunnel steht für die ebenso starke Lust, über die Grenzen des Landes auszuschwärmen und mitzuspielen im Spiel der europäischen Mächte. So wie man heute von *global players* spricht, kann man die Schweizer, seit es sie gibt, *continental players* nennen. Sie haben sich nie als Murmeltiere verstanden, die sich in den Bergen vergraben. Seit die Römer ein Verkehrsnetz über den europäischen Kontinent spannten, führten internationale Routen durch das Gebiet der heutigen Schweiz. Die Bündnerpässe, die Walliserpässe, später der Gotthard waren Handelswege, mit denen die Einheimischen Geschäfte machten, indem sie den Transport schützten und organisierten, und über die sie selbst immer wieder auszogen, in die Lombardei, ins Piemont, bald um des einträglichen Handels, bald um der blutigen Händel willen. Man wusste sich verknüpft mit der Welt, die Berner mit Burgund und Frankreich, die Zürcher und Basler mit Süddeutschland und dem Elsass, die Innerschweizer und die Bündner mit Italien. Und jahrhundertlang verkauften die Eidgenossen ihre jungen Männer zu Tausenden an die fremden Könige, damit sie deren Kriege führten, für sie töteten und getötet wurden. Die jungen Männer waren die Bodenschätze der Schweiz. Wer überlebte, kehrte zurück und hatte was zu erzählen. Auszug und Heimkehr war seit je die Schweizer Existenzformel. Von den Bergen her definierte man sich zwar schon lange, aber ökonomisch zielbewusst erst dann, als der Tourismus aufkam und mit den Bildern vom einfachen Bergvolk ein interessantes Geschäft zu machen war. Jetzt wurde es wirtschaftlich einträglich, den Europäern ein Volk vorzuspielen, das unter Gletschern wohnt, niemanden stört, nicht gestört werden will und beim Melken seiner Kühe leise vor sich hin jodelt. In Wahrheit war das nur eine neue Form der kontinentalen Vernetzung. *Continental players* waren die Eidgenossen immer, selbst wenn sie mit der Zeit selber glaubten, das zu sein, was sie dem reisenden Europa vorgaukelten.»

Auszug aus der deutschen Originalfassung der Rütlirede, die im Buch «Das Kalb vor der Gotthardpost» nachgelesen werden kann.

**Peter von Matt** è stato professore di germanistica presso l'Università di Zurigo. È autore di numerosi libri di studi letterari.

# Von der Politik der Marginalisierten zur Mediterranisierung der Schweiz.

Ein warmer Sommerabend in Zürich. Unzählige Restaurants bewirten ihre Gäste unter dem klaren Sternenhimmel und von überall ertönt die dissonante Melodie von Gesprächsfetzen, die sich mit Gelächter und dem Klirren aufeinander treffender Weingläser vermischen. In der Luft liegt der süssliche Duft offener Pizzas – die bevölkerten Vorhöfe und Plätze in den Quartieren der ansonsten kühlen Bankenstadt erinnern an mediterrane Abende in Italien, Spanien oder Griechenland. Vor 42 Jahren was das alles noch undenkbar.

1970 erlangte James Schwarzenbach mit der nach ihm benannten zweiten Überfremdungsinitiative, die den Ausländerbestand in der Schweiz auf 10 Prozent reduzieren wollte, internationale Bekanntheit. Damals richtete sich der Argwohn vieler Schweizer gegen die Arbeitskräfte, die zwar aus dem südlichen Nachbarland als billige Muskelmasse geholt wurden, aber als Menschen nie ankamen. Vielmehr wurden sie als Gefahr für alles «Schweizerische» hochstilisiert: von den kulinarischen Gewohnheiten des Landes, die mit Knoblauchgestank, Basilikumparfüm und ungewohnten Gerichten bedrängt wurden, über die «kulturelle Eigenart» der Schweizer, die von den lauten, den Mädchen nachpfeifenden oder in Gruppen heftig gestikulierenden Italienern gefährdet schien, bis hin zum politischen Selbstverständnis Schweizer Männer, die bis dahin die alleinige Gestaltung der direkten Demokratie reklamierten und sich von angeblich bis zur Blindheit indoktrinierten kommunistischen Italienern bedroht fühlten. In diesen Jahren herrschte ein rauhes Klima.

## Bedrohung durch die «Tschinggen»

Die Italiener und Italienerinnen, die despektierlich «Tschinggen» genannt wurden, erhielten diese Bezeichnung aufgrund des Spiels «Morra». Die Logik dieses Spiels will es, dass die Zahl «Fünf» häufig vorkommt – im Dialekt der vielen jungen

Männer aus Süditalien wird die Zahl als «cinq», also «tschingg» ausgesprochen. Die Schweizer hielten es für ein Fluchwort und stigmatisierten damit eine ganze Bevölkerungsgruppe.

Die Italiener wurden aber nicht nur als kulturelle Nestbeschmutzer beschimpft, in ihnen sah man auch subversive Kommunisten. Ziemlich viel Macht für Menschen, die oftmals in Arbeiterbaracken ausserhalb der Stadtzentren kaserniert wurden, und die in ihrer Freizeit mit Schildern, auf denen «Für Hunde und Italiener verboten» stand, vor Restaurants und Ausgehlokalen konfrontiert wurden. Oder deren Frage nach dünnen Schinkenscheiben beim Metzger ressentimentgeladene Reaktionen hervorrief, die in der Antwort Ausdruck fanden, dass man doch zurück nach Italien gehen sollte, wenn es einem nicht passe, wie der Schinken in der Schweiz geschnitten werde.

## Institutionalisierte Diskriminierung

Diese offene soziale Segregation wurde von einer politischen und wirtschaftlichen Diskriminierung begleitet. Mit dem Saisonierstatut und den Gummiklauseln, die die Erteilung des Jahresaufenthalts oder der Niederlassungsbewilligung sowie den Familiennachzug der Willkür der Behörden überliessen, waren die Italiener und Italienerinnen faktisch zu Gesellschaftsmitgliedern zweiter Klasse degradiert. Wollten sie trotzdem ihre Kinder bei sich haben, mussten sie diese vor der Fremdenpolizei verstecken. 1971 schätzte man zwischen 10 000 und 15 000 klandestine Kinder in der Schweiz. In wirtschaftlicher Hinsicht und aus Sicht der Unternehmer waren die Italiener in den Fabriken hingegen gern gesehen. Sie waren arbeitsame und vor allem billige Arbeitskräfte, was aber zugleich die Ressentiments der Schweizer Kollegen anstachelte, die in ihnen nur Lohndrücker sahen. Auch auf Gewerkschaftsebene widerspiegelten sich diese Fronten. Obwohl die Gewerkschaften die italienischen Arbeiter und Arbeiterinnen zu einer Mitgliedschaft animierten, verliehen sie ihnen, um die eigene Basis nicht zu brüskieren, kein Stimmrecht. Entsprechend verzichteten viele Italiener auf eine Mitgliedschaft.

In dieser aufgeheizten Stimmung nutzte Schwarzenbach die Gunst der Stunde und spitzte das Unbehagen der Bevölkerung

zu einer Frage über Gedeih und Verderb der Schweiz zu. Seine Überfremdungsretorik bestätigte die gängigen Vorurteile: In den Augen der Schwarzenbach-Anhänger überfüllten und verschmutzten die Fremden aus dem Süden die Strassen, Plätze und Bahnhofshallen, bezirrten ihre Töchter und Frauen, machten ihnen den Arbeitsplatz streitig und verschworen sich als subversive Elemente gegen das Land, das sie angeblich so freudig empfangen hatte. Für James Schwarzenbach, der vor seiner Kandidatur für die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat NA, ein glühender Verehrer Mussolinis und der italienischen Kultur war, stellten die «braunen Söhne des Südens» ein «artfremdes Gewächs» dar, das die schweizerische Eigenart bedrohe. Damit konnte der Intellektuelle aus gutem Hause das Unbehagen des einfachen Mannes aufnehmen und zu politischem Profit aufbauschen.

Obwohl die Initiative am 7. Juni 1970 mit knappen 54 Prozent verworfen wurde, stellte sie für den Initianten einen moralischen Sieg dar und entblöste das xenophobe Fundament, auf dem die schweizerische Gesellschaft stand. Das politisch-kulturelle Selbstverständnis wurde nämlich bereits früher mit der Ideologie der geistigen Landesverteidigung, der Institutionalisierung der Fremdenpolizei, der Publikation des Zivilverteidigungsbüchleins und dem immer wieder aufgefrischten Mythos des Sonderfalls Schweiz gefestigt.

## Der Widerstand gegen zwei Fronten

Im Schatten dieses gesellschaftlichen Klimas, in dem der Kampf gegen unerwünschte Fremde zur Schicksalsfrage des Landes emporstilisiert wurde, fristeten die Italiener ein Dasein am Rande der sozialen, politischen und ökonomischen Anerkennung. Sichtbar in den Fabriken und auf den Strassen, mussten sie sich abends in die abgelegenen Arbeiterbaracken zurückziehen.

Die italienischen Migranten wurden aber nicht nur in der Schweiz mit diskriminierenden Praktiken konfrontiert, auch in ihrem Herkunftsland mussten sie das schlagende Desinteresse der Regierung gegenüber ihrer rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lage im Ausland ertragen. Tatsächlich bildete die Auswanderung ein zentrales Element im politischen Kalkül der sich ablösenden Regierungen der Democrazia Cristiana (DC). Bereits 1949 wurde an einem Kongress der DC in Rom festgehalten, dass die Lösung der sozialen und wirtschaftlichen Probleme in Italien nur mit der Auswanderung der arbeitslosen Massen aus Süd- und Ostitalien bewerkstelligt werden konnte. Das Problem der Arbeitslosigkeit sollte exportiert und die sozialen und politischen Spannungen angesichts der erstarkenden kommunistischen Partei Italiens (KPI) entschärft werden. Die Italiener im Ausland waren als Goldesel, die harte Devisen ins Land schickten, willkommen. Als Bürger aber, die aufgrund ihrer misslichen Lebenslage und derjenigen ihrer Familien, die sie oftmals am Herkunftsort zurücklassen mussten, vorwiegend KPI wählten, waren sie unerwünscht.

Als es 1970 nördlich der Alpen um den Verbleib der Italiener und Italienerinnen in der Schweiz ging, war Mariano Rumor – derselbe, der 1949 am Kongress der DC die Auswanderungspolitik als Pfeiler der Innenpolitik Italiens vorgeschlagen hatte – Ministerpräsident Italiens. Dieser hoffte auf eine Ablehnung der Initiative, hielt den Ball flach, sobald es um eine von den italienischen Migranten geforderte Einsprache beim schweizerischen Bundesrat oder gar um die Forderung nach neuen Arbeitsplätzen in den verarmten Regionen Italiens ging. Er beschränkte sich darauf, seine Landsleute in der Schweiz zur Zurückhaltung zu ermahnen. Für die italienischen Migranten in der Schweiz konnten Rumor und die von ihm vertretene DC-Regierung somit nicht als verlässliche Partner für einen Kampf gegen die schwierigen Lebensbedingungen betrachtet werden, aus denen sie aus Italien geflüchtet und in denen sie nun in der Schweiz gefangen waren. Sie standen regelrecht zwischen zwei Fronten – in der Schweiz und in Italien unerwünscht.

## Die Politik der Marginalisierten

Wie reagierten also die italienischen Migranten in der Schweiz auf diese zwei Fronten, an denen sie gleichermaßen die Rolle der persona non grata zu spielen hatten? Es sind vor allem die Immigrantensorganisationen wie die FCLIS (Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera) oder die ACLI (Associazione Cristiane Lavoratori Italiani), die ein politisches Bewusstsein jenseits regionalistischer oder folkloristischer Identitätsangebote aufbauen konnten. In diesen begegneten sich Sizilianer und Friauler nicht als Süd- oder Norditaliener, sondern als Verfechter einer gemeinsamen Sache – die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen aller Arbeitnehmer in der Schweiz und der Kampf um eine gerechtere Wirtschafts- und Arbeitspolitik in Italien.

Die Mitglieder dieser politischen Organisationen machten mehrmals gegen die Schwarzenbach-Initiative klar, dass sie nicht deshalb kämpften, weil sie Italiener, sondern weil sie ausgebeutet seien. Die Immigrantensorganisationen, die in der schweizerischen Öffentlichkeit mit eigenen Publikationen und Kongressen eine eigene Stimme aufzubauen versuchten, monierten, dass Schwarzenbach – fern davon, die schweizerische Eigenart zu verteidigen – einen Keil in die Arbeiterschaft treibe, indem er schweizerische von italienischen Arbeitern trenne, was zuletzt nur im Interesse des Kapitals und der Unternehmer sein dürfte. Entsprechend ihrer politischen Ausrichtung, die eine klassenkämpferische Note annahm, suchten sie die Nähe zur KPI, zur CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro) und in der Schweiz zum SGB (Schweizerischer Gewerkschaftsbund). Während die Allianz mit den italienischen Partnern ihnen die Möglichkeit gab, indirekt eine kontinuierliche Kritik an die italienische Regierung zu richten, gestalteten sich die Beziehungen zu den in der Schweiz anvisierten Partnern als komplizierter. Die schweizerischen

Gewerkschaften vertrauten grösstenteils noch dem Arbeitsfrieden und befürchteten mit der vollwertigen Aufnahme italienischer Arbeitskräfte eine Radikalisierung der Organisation, zumal letztere militanter und dem Streikinstrument nicht abgeneigt waren. Eine offene Allianz mit den italienischen Immigrant\*innenorganisationen kam auch deshalb nicht zustande, weil die Gewerkschaftsspitzen befürchteten, dass dann ein Grossteil ihrer nationalistisch gesinnten Basis bereitwilliger als zuvor in Schwarzenbachs Arme laufen würde.

Innerhalb der italienischen Immigrant\*innenorganisationen kam man angesichts dieser desolaten Situation zur Einsicht, dass der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative in Eigenregie und bestenfalls mit Hilfe der linken Kräfte in Italien durchzuführen sei. Indem sie ihre klassenkämpferische Position konsolidierten, konnte sich auch so etwas wie ein Kollektivwille zwischen den verschiedenen Immigrant\*innenorganisationen bilden, der einerseits das politische Bewusstsein ihrer Mitglieder stärkte und andererseits eine gemeinsame Stimme in der schweizerischen Öffentlichkeit artikulierte. Sie versuchten an allen möglichen Orten Stellung zu beziehen, ihre Position und ihre missliche Lebenssituation sowie diejenige ihrer Frauen und Kinder darzulegen, um so den Schweizern klarzumachen, wie falsch die Schwarzenbach-Initiative sei.

Diese Politik der Marginalisierten fand und findet in den Ritzen der Gesellschaft statt, versucht diese weiter aufzureissen und mit neuen, anderen Bedeutungen zu füllen – und zwar solange und soweit, bis es zur Selbstverständlichkeit geworden ist, dass Zürich im Sommer eine mediterrane Kulisse abgibt, dass in der Schweiz mehr Mozzarella als Emmentaler gegessen wird und dass die Kinder der Eingewanderten und sie selbst dieselben Chancen und Lebensentfaltungsmöglichkeiten haben wie die Ansässigen. Denn letztlich befindet sich «Kultur» immer in Bewegung und lässt sich mit keiner Ewigkeitsgarantie festhalten.

## Les Italiens et l'initiative Schwarzenbach

En 1970, James Schwarzenbach, grâce au lancement de la deuxième initiative contre la surpopulation étrangère portant son nom, et qui demandait de réduire le nombre des étrangers résidant en Suisse à 10 pour cent, acquit une notoriété internationale. A l'époque, de nombreux Suisses éprouvaient une grande méfiance à l'encontre de la main-d'œuvre étrangère, que l'on faisait venir de notre pays voisin du sud en tant que « masse musculaire » bon marché, mais qui ne fut jamais acceptée à part entière en tant qu'êtres humains. Pis, ils furent stigmatisés en tant que menace pour tout ce qui caractérisait la Suisse: ne chamboulaient-ils pas nos traditions culinaires de par leurs mets inhabituels, n'ébranlaient-ils pas la « spécificité culturelle » des Suisses en sifflant les filles au passage ou en gesticulant abondamment lorsqu'ils se retrouvaient en groupes? Dans la perception politique qu'ils avaient d'eux-mêmes, des hommes suisses, qui se percevaient jusque-là comme les concepteurs exclusifs de la démocratie directe, se sentaient menacés par des Italiens communistes prétendument endoctrinés jusqu'à l'aveuglement. Bien que cette initiative fut rejetée le 7 juin 1970 par près de 54 pour cent des voix, ce résultat constitua néanmoins pour les auteurs de l'initiative une victoire morale éclatante, mais dévoila aussi le fondement xénophobe sur lequel la société suisse s'était établie.

De son côté, la main-d'œuvre italienne se trouvait dans une situation difficile, étant donné qu'elle ne pouvait compter pleinement sur le soutien ni des syndicats suisses, ni des forces politiques dirigeantes de leur patrie. En 1970 en effet, lorsqu'il fut question au nord des Alpes du séjour des Italiens en Suisse, le premier ministre de l'Italie Mariano Rumor espérait que le peuple suisse rejeterait l'initiative et resta en retrait. Il se contenta d'exhorter ses compatriotes à la retenue, tant et si bien qu'il ne leur resta pas d'autre choix que de se défendre par leurs propres moyens.

**Angelo Maiolino** studierte Geschichte, Philosophie und Politikwissenschaften in Zürich und Perugia und promovierte 2011 mit einer Dissertation zum Thema «Politische Kultur in Zeiten des Neoliberalismus». Seine Forschungsschwerpunkte sind politische Theorie, Kulturtheorie und Migrationsgeschichte. Er ist Autor des Buchs «Als die Italiener noch Tschinggen waren. Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative», erschienen 2011 im Rotpunktverlag.



*Traversée, Melilla-Almería, Méditerranée, 2009*

Le 10 janvier 2009, à bord du ferry Juan J. Sister, je fais en sept heures le trajet entre le port de Melilla, une des deux enclaves espagnoles au Maroc, et Almeria, en Espagne. Le prix de la traversée se monte à 19,20 euros.

D'après l'organisation italienne Fortress Europe, de 1988 à 2007, 14 714 réfugiés au moins sont morts au cours de leur voyage vers l'Europe, dont 10 740 se sont noyés en Méditerranée ou dans l'Océan Atlantique, en route vers l'Espagne.

Voyage Espagne/Maroc en janvier 2009.  
Communiqué de presse de l'organisation Fortress Europe, 10.2.2010.

# Beschränkung der Zuwanderung zu Gunsten der Umwelt?

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte ist im Zusammenhang mit Migrationspolitik immer wieder auch das Argument vorgebracht worden, die Einwanderung sei zu begrenzen, um die Umwelt zu schonen und die natürlichen Ressourcen nicht über Gebühr zu strapazieren. Was auf den ersten Blick nachvollziehbar erscheint, entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Gedankengut, das seine Ursprünge in fremdenfeindlichen Strömungen hat.

Der Verein Ecopop lancierte im April 2011 eine Volksinitiative mit dem Namen «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen». Neben der Beschränkung der Zuwanderung auf jährlich 0,2 Prozent verlangt sie, dass 10 Prozent der Bundesgelder für die Entwicklungszusammenarbeit in die Förderung der freiwilligen Familienplanung gesteckt werden. Das Anliegen des Vereins, Migration zu begrenzen, ist nicht neu, haben doch bereits in der Vergangenheit verschiedene Exponenten im Namen des Schutzes der Umwelt ähnliche Vorstösse lanciert. Im Folgenden erläutert Brigitta Gerber die Hintergründe der Initiative.

*Brigitta Gerber, in der Vergangenheit gab es bereits ähnliche Vorstösse wie die aktuell von Ecopop lancierte Initiative. Welche Parallelen sehen Sie?*

Ökologische Argumente gegen die Einwanderung wurden in der Schweiz erstmals pointiert durch den Agronomen Valentin Oehen vertreten. Nach dem Rücktritt von James Schwarzenbach bei der Nationalen Aktion NA amte er von 1972-1980 als Zentralpräsident dieser Partei. Oehen verfocht eine Lebensraumtheorie, gemäss welcher sich «unser Kleinstaat» einer drohenden ökologischen Katastrophe nur entziehen könne, wenn «Abwehrreflexe gegen Fremde» entwickelt würden. Er lancierte mit der NA die Initiativen «Gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz» (1974) und «Für die Beschränkung der Einbürgerungen» (1977).

*Sind diese Initiativen eine Besonderheit der Schweiz?*

Nein, Umweltschutzpolitik erlebte in den 1960er- und 1970er-Jahren in vielen westeuropäischen Ländern auch eine Stossrichtung, die von rechtsnationalen Kreisen beeinflusst wurde. Ihrer Ansicht nach sei dem weltweiten Bevölkerungswachstum Einhalt zu gebieten, um die Umwelt nicht weiter zu belasten. Ausserdem sei die Nähe zum geografischen Raum und das Eingebettet-Sein in eine spezifische Kultur zentral für die menschliche Identität. Schutz der natürlichen Umwelt bedeute Schutz der Heimat. Diese Begründung wurde auch von Valentin Oehen aufgenommen und mit fremdenfeindlichen Argumenten unterlegt.

*Inwiefern unterscheidet sich die Initiative von Ecopop vom Überfremdungsdiskurs der 1970er-Jahre?*

Zunächst einmal: Ecopop – die Abkürzung steht seit 1987 für die Bezeichnung «Ecologie et Population» – ist heute nach eigenen Angaben ein parteipolitisch unabhängiger Verein mit ca. 800 Mitgliedern. Die Vorgängerorganisation, die «Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Bevölkerungsfragen», gegründet 1967, stand zumindest in den Anfangsjahren dem Gedankengut von Valentin Oehen nahe. Dieser war bis 1979 Vizepräsident dieser Arbeitsgemeinschaft und prägte deren programmatische Richtung, die heute noch gilt. Auch der bekannte Rechtsausser Ernst Indlekofer war bis Mitte der 1990er-Jahre Mitglied. Er wurde dann wegen seiner rechtsextremen Aktivitäten ausgeschlossen. Die Namensänderung in «Ecopop» wurde schliesslich gewählt, um sich von nationalistischem Gedankengut abzugrenzen. Die Gruppe enthielt sich in der Folge der menschenhetzerischen Agitation, die die radikale Rechte auszeichnet. Mitglieder sind inzwischen auch ehemals Linke und Grüne sowie Grünliberale.

*Die Vereinigung Ecopop weist jegliche fremdenfeindlichen Absichten von sich. Was hat sich hier geändert?*

Meines Erachtens hat sich der Stil, nicht jedoch die grundsätzliche Stossrichtung geändert. Auch heute noch argumentiert Ecopop, dass die Schweiz, ihre natürliche Umwelt und Infrastruktur durch Überbevölkerung überlastet seien. Die Folge seien Staus auf den Strassen, überfüllte Züge, steigende Mieten, die Zubetonierung des Kulturlandes und das Arten-

sterben. Die Begründungen sind dieselben wie zu Oehens Zeiten, kommen aber weniger apokalyptisch, sondern nüchtern und in einer naturwissenschaftlichen Erklärungslogik daher.

*Die Initianten verwahren sich ausdrücklich gegen Fremdenfeindlichkeit. Auf ihrer Homepage ist zu lesen: «Ecopop ist gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus. Für uns ist die Bevölkerungsdichte massgebend – völlig unabhängig davon, woher die Menschen stammen!» Ist das Erbe Oehens damit überwunden?*

Vertreter von Ecopop sind im Unterschied zu den früheren Nationalkonservativen der Ansicht, der Lebensstandard des Westens müsse sich demjenigen des Südens annähern, wenn der Globus eine Überlebenschance haben solle. Die heutigen Initianten sehen teilweise die Forcierung des schweizerischen Wirtschaftswachstums als ursächlich für die Immigration. Doch werden diese Erkenntnisse im Initiativtext inhaltlich nicht aufgenommen. Wirtschaftsstrukturen werden nicht kritisiert. Gefordert wird eine Zuwanderungsbegrenzung. Eine Forderung, die auf die eine oder andere Weise immer wieder vonseiten der nationalen Rechten gestellt wurde. Beunruhigend ist, dass Probleme des wirtschaftlichen Wachstums allein auf Fragen der Zuwanderung und des Bevölkerungswachstums zurückgeführt werden. Die Vereinigung Ecopop fordert – in der Denklinie wie vor vierzig Jahren – die gleichen Massnahmen: Einwanderungsbeschränkung auf dem nationalen Territorium und Steuerung der Bevölkerungsentwicklung. Der Initiativtext zeigt im Weiteren eine statische Sicht auf Entwicklungsfragen und geht nicht auf die Komplexität von Ursachen und Lösungen ein.

*Ecopop will, dass 10 Prozent der Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit in die Familienplanung investiert werden. In welchem Zusammenhang steht dies zur Begrenzung der Einwanderung?*

Auch in diesem Zusammenhang wird das Bevölkerungswachstum als Hauptursache für viele Probleme wie etwa Hunger oder Armut angesehen. Dabei bleiben jedoch die Problematik der globalen Ungleichverteilung von Reich zu Arm, der Handelsschranken oder der Rohstoff-Ausbeutung im Süden, aber auch die zunehmend gravierenden Auswirkungen des Klimawandels durch Übernutzung natürlicher Ressourcen vor allem durch den Norden, welche ursächlich für Migrationsbewegungen sind, ausgeblendet. Ebenso, dass die grössten Bevölkerungsbewegungen der letzten Jahrzehnte innerhalb der Länder des Südens verlaufen sind.

Bei der Forderung nach Stärkung der «freiwilligen Familienplanung» wird die Anwendung von komplexem Lösungswissen übergangen. Es wird zwar argumentiert, dass in der Entwicklungszusammenarbeit mehr Nachdruck auf die Familienplanung und die bessere Ausbildung der Frauen gelegt werde. Die Forderung nach Investition in die Ausbildung von Frauen erscheint jedoch im Initiativtext nicht mehr. Dies obwohl sich

## Politica ambientale e dibattito migratorio

Nell'aprile 2011 l'associazione Ecopop ha lanciato un'iniziativa popolare intitolata «Stop alla sovrappopolazione – sì alla conservazione delle basi naturali della vita». Oltre alla limitazione dell'immigrazione annua allo 0,2 per cento, l'iniziativa chiede che il 10 per cento dei mezzi che la Confederazione destina alla cooperazione internazionale allo sviluppo sia investito in provvedimenti volti a promuovere la pianificazione familiare volontaria. L'idea di limitare la migrazione non è nuova: in passato si sono già avuti diversi interventi analoghi in nome della protezione dell'ambiente. Negli ultimi decenni è stato ripetutamente invocato l'argomento secondo cui, per preservare l'ambiente e non mettere oltremodo a repentaglio le risorse naturali, occorre limitare l'immigrazione. Da un colloquio con Brigitta Gerber emerge chiaramente come gli argomenti, che a prima vista appaiono tutto sommato difendibili, affondano le loro radici in correnti di pensiero xenofobe.

dieser Zusammenhang als richtig erwiesen hat und von der schweizerischen Entwicklungspolitik aufgenommen wurde. Viele Deza-Projekte zielen deshalb auch auf die Ausbildung von Frauen. Warum die Gelder der Deza neu umgeleitet werden sollen, ist demnach unverständlich.

*Zurück zur Frage der Einwanderung. Ecopop sagt, die «kleine Schweiz» könne nicht die Probleme der Welt lösen, indem sie «den eigenen Lebensraum überstrapaziere». Was ist dazu zu sagen?*

Kennzeichen vieler populistischer Gruppierungen ist deren Präsentation einfacher Lösungen auf komplexe Probleme. Auf das Argument etwa, dass für den hohen Ressourcenverbrauch vor allem mangelnde Raumplanung, die Steuer- oder Arbeitsmarktpolitik verantwortlich seien, dieser also nicht Folge der Bevölkerungsdichte, sondern des Lebensstandards und der Technologien ist, antworten die Initianten, verdichtetes Bauen würde nur in begrenztem Ausmass entlasten und sei lediglich Symptombekämpfung. Die von Ecopop vorgeschlagenen Lösungen tragen der Komplexität von Fragen in der Umweltpolitik nicht Rechnung. Es ist gefährlich, mit Populismen Überfremdungssängste zu schüren, sie fördern gewollt oder ungewollt fremdenfeindliche Verhaltensmuster im Alltag.

*Vielen Dank für das Gespräch!*

**Brigitta Gerber** ist promovierte Ethnologin/Historikerin und führt das Büro Toleranzkultur in Basel. Sie arbeitet seit vielen Jahren zu den Themen Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und urbane Entwicklung. Sie ist Mitherausgeberin des 2011 publizierten Buches «Wider die Ausgrenzung – für eine offene Schweiz» (Verlag Chronos) und Mitautorin des Anfang 2012 erschienenen Lehrbuches «Interkulturell Bilden» (Interact Verlag).

# Nationale Scheinlösungen oder eine demokratisch legitimierte Einwanderungs- politik für Europa?

Meinungsumfragen zeigen, dass die Zahl der Zuwanderer fast immer systematisch überschätzt wird und dass sich die Befragten – unabhängig davon wie restriktiv die Zuwanderungspolitik in ihrem jeweiligen Land ist – immer noch weniger Zuwanderung wünschen. Gleichzeitig nimmt die Freizügigkeit in der EU der nationalen Politik die Kompetenz zur Steuerung europäischer Binnenwanderung. Die grösste politische Herausforderung ist in dieser Situation nicht die Einwanderung selbst, sondern demokratische Legitimität für eine kohärente Einwanderungspolitik.

Die unterschiedlichen Wahrnehmungen von Migration schaffen ein politisches Potenzial für Anti-Einwandererparteien, die meist am rechten Rand des traditionellen Parteienspektrums entstehen. Wahlerfolge solcher Parteien ziehen dann die politische Mitte in Migrationsfragen nach rechts. Bei konservativen und sozialdemokratischen Parteien führen solche Positionsveränderungen allerdings kaum je zu einer dauerhaften Rückgewinnung der an Rechtspopulisten verlorenen Wähler.

Der Erfolg von Anti-Einwanderungsparteien ist nicht schwer zu erklären. Erklärungsbedürftig ist vielmehr, warum trotz demokratischen Wettbewerbs die Lücke nicht geschlossen wird, warum also die öffentliche Meinung strukturell einwanderungsfeindlich und die Einwanderungspolitik strukturell liberaler ist als die Präferenzen der Bürger.

## Öffentliche Meinungsbildung

Ein erster Erklärungsansatz bezieht sich auf den Umstand, dass es in Meinungsumfragen meist eine starke negative Korrelation zwischen Bildung und Xenophobie gibt. Da sich politische Eliten überwiegend aus Bildungsschichten rekrutieren, seien

bei ihnen eben einwanderungsfreundliche Meinungen im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerung überrepräsentiert. Problematisch an dieser These ist die Annahme, dass politische Positionen primär durch Sozialisation und nicht durch Interessen geprägt sind.

Gary Freeman hat dagegen eine Erklärung vorgeschlagen, die sich rein auf Interessen bezieht. Er behauptet, dass der Nutzen der Einwanderung in der Gesellschaft stark konzentriert ist, ihre Kosten dagegen breit verteilt. Zu den Nutznießern offener Einwanderungspolitik zählen neben den Migranten selbst in erster Linie Unternehmer. Diese haben zwar nicht mehr Stimmen als andere Bürger bei der Wahl von Regierungen, aber wesentlich stärkeren Einfluss auf deren politische Programme. Daher sei die Einwanderungspolitik stärker an der Nutzenmaximierung für einen Teil der Bevölkerung und weniger an der Kostenminimierung für alle Wähler orientiert.

Eine dritte von Christian Joppke vertretene These lautet, dass liberale Demokratien eben nicht einfach den Wählerwillen in politische Entscheidungen umsetzen, sondern diesen rechtsstaatlich zähmen und filtern. In jüngster Zeit hat sich in Europa vor allem das Recht auf Diskriminierungsschutz kräftig entwickelt. Populistische Versprechen einer härteren Einwanderungs- und Integrationspolitik werden daher oft durch unabhängige Richter konterkariert.

Virginie Guiraudon ihrerseits hat darauf hingewiesen, dass liberale Einwanderungspolitik in der Regel hinter verschlossenen Türen verhandelt wird. Die Erklärung dafür ist, dass das Einwanderungsthema nicht so eindeutig einem Links-Rechts-Schema zuzuordnen ist und die Wählerklientel sowohl der sozialdemokratischen als auch der christlich-sozialen Parteien zu spalten droht. Daher sind beide Parteifamilien an einer Entpolitisierung von Migrationsfragen interessiert. Die Abschottung der Einwanderungspolitik von der öffentlichen Debatte verstärkt wiederum den liberalen Bias aufgrund der drei zuvor genannten Erklärungen, allerdings nur solange sich Regierungs-

parteien der politischen Mitte nicht einer Anti-Einwanderungspartei als Wahlkampfgegner stellen müssen.

## Negative Grundstimmungen

Warum aber gibt es überhaupt eine fakten-resistente negative Grundstimmung gegen Einwanderung? Die gängigste Erklärung argumentiert mit der Wahrnehmung kultureller Distanz zwischen Einheimischen und Zuwanderern. Das ist jedoch problematisch, weil kulturelle Distanz nicht objektiv messbar ist, sondern gerade erst durch Ausschluss konstruiert wird. Warum sollten sonst etwa Türken in der Schweiz kulturell fremder sein als Japaner? Die kulturelle Diversität wird in urbanisierten Einwanderungsgesellschaften rasch zur neuen Normalität, und die Vorstellung einer homogenen Nationalkultur zum politischen Mythos. Die Ablehnung von Einwanderung müsste dann mit zunehmender Diversität sinken, was jedoch nicht der Fall zu sein scheint.

Eine andere Erklärung bezieht sich auf soziale Distanz. Xenophobie entwickle sich dann am stärksten, wenn Immigranten als Angehörige einer sozialen Unterschicht wahrgenommen werden. Das ist in gewisser Weise paradox, weil deutlich segmentierte Arbeits- und Wohnungsmärkte ja zu weniger Kontakt und Konkurrenz zwischen Einheimischen und Zugewanderten führen. Aber man kann das Phänomen vielleicht auch psychologisch so erklären, dass soziale Abstiegsängste der einheimischen Bevölkerung auf jene projiziert werden, die weiter unten sind und aufsteigen wollen.

Eine dritte These sieht einen Zusammenhang zwischen Konkurrenz und Fremdenfeindlichkeit. Marc Helbling stellte eine überraschend starke Ablehnung von Deutschen in der Schweizer Bildungsschicht fest. In diesem Fall kann weder kulturelle noch soziale Distanz als Erklärung dienen, sehr wohl jedoch die wahrgenommene Konkurrenz um Jobs für Hochqualifizierte.

Die Ablehnung der Einwanderung hat aber wahrscheinlich vor allem politische Gründe. Sie ist eine Reaktion auf den wahrgenommenen Verlust demokratischer Selbstbestimmung und nationalstaatlicher Kontrolle über Marktmechanismen. Viele Menschen erfahren Globalisierung nicht als Chance, sondern als Bedrohung. Sie reagieren darauf mit einem rückwärtsgewandten Wunsch nach staatlichem Protektionismus. Die stärkste Ablehnung schlägt jenen Immigranten entgegen, die zwar grundsätzlich der Einwanderungskontrolle unterliegen, aber nicht unter Aspekten der Nutzenmaximierung ausgewählt wurden, sondern menschenrechtliche oder humanitäre Ansprüche auf Aufnahme anmelden können. Das sind Asylsuchende und Personen im Familiennachzug zu den bereits hier ansässigen Immigranten.

Wenn die wichtigste Ursache der mangelnden Akzeptanz von Einwanderung der wahrgenommene staatliche Kontrollverlust ist, wenn es aber zugleich einen steigenden Zuwanderungsbe-

darf gibt und rechtsstaatliche Schranken für populistische Forderungen nach Nullzuwanderung oder Zwangsassimilation existieren, dann geht es darum, ein Steuerungsmodell für Migration zu entwickeln, das möglichst kohärent ist.

## Wie kann Einwanderung in Europa politisch gesteuert werden?

In Europa gibt es zwei gegensätzliche Steuerungsmodelle für internationale Migration. Einerseits die aktive staatliche Steuerung mit Einwanderungskontrolle, Aufnahmequoten, Asylverfahren, Beschäftigungs- und Aufenthaltsbewilligungen und Integrationsangeboten und -pflichten für Drittstaatsangehörige und andererseits den staatlichen Steuerungsverzicht durch Personenfreizügigkeit für die Bürger der EU, der EWR-Staaten und dank offenen Grenzen zwischen den Schengenstaaten. Bewegungsfreiheit ist der Kern der Unionsbürgerschaft, und dieser enthält neben der Freiheit der Niederlassung und des Zugangs zum Arbeitsmarkt auch ein starkes Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.

Entgegen den Plänen der EU-Kommission Ende der 1990er-Jahre, die ausgehend vom Amsterdamer Vertrag in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere im Oktober 1999 formuliert wurden, haben diese beiden Regime sich nicht durch eine zunehmende Angleichung der Rechtsstellung langansässiger Drittstaatsangehöriger angenähert, sondern sind in dieser Hinsicht auseinander gedriftet. Deutschland, die Niederlande und Österreich haben darauf insistiert, dass für Drittstaatsangehörige Integrationstests eingeführt werden können. Diese waren zunächst nur für die Einbürgerung relevant, wurden aber schliesslich auch als Hürden und Auswahlverfahren beim Zugang zum Daueraufenthalt, zum Familiennachzug und zuletzt sogar zu Sozialhilfeleistungen eingeführt. Gleichzeitig haben die Freizügigkeitsrichtlinie der EU aus dem Jahr 2004 und die Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU die von der Freizügigkeit abgeleiteten Rechte der Unionsbürger dramatisch erweitert. Diese umfassen nun nicht nur grosszügigere Rechte auf Familienzusammenführung mit Drittstaatsangehörigen.

Im EU-Jargon werden die beiden Regime sogar sprachlich getrennt, indem man den Begriff der Migration ausschliesslich für Drittstaatsangehörige anwendet. Für EU-Bürger, die sich in einem anderen Mitgliedsland aufhalten, gibt es keine offizielle Terminologie. Logisch wäre es, sie als Zweitstaatsangehörige zu bezeichnen. Informell werden sie mobile Europäer genannt, obwohl Polen, Rumänen und Bulgaren aus der Sicht der einheimischen Bevölkerung West- und Südeuropas ebenso Migranten sind wie Marokkaner oder Türken.

## Unterschiedliche Rechtsregimes

Die scharfe juristische und diskursive Trennung zwischen beiden Regimen ist jedoch eine Fiktion, die weder rechtlich noch

gesellschaftlich aufrechterhalten werden kann, weil diese in mehrfacher Weise ineinander verzahnt sind.

Die Rechte drittstaatsangehöriger Familienmitglieder werden von jenen der «Ankerpersonen» mit Unionsbürgerschaft abgeleitet. Deshalb: Je grösser die Kluft zwischen der Rechtsstellung von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen ist, umso stärker ist auch der Anreiz für Scheinehen, Scheinadoptionen und Geburtstourismus zwecks Erlangung von EU-Aufenthaltsrechten.

Da es innerhalb der EU keinerlei Harmonisierung des Staatsangehörigkeitsrechts gibt, können einzelne Staaten nach eigenem Gutdünken neue EU-Bürger «produzieren», die dann Freizügigkeitsrechte in allen anderen Staaten geniessen. So hat etwa Italien seit den 1990er-Jahren einer grossen Zahl von entfernten Nachkommen italienischer Auswanderer nach Südamerika italienische Pässe angeboten, mit denen diese dann in Spanien oder Grossbritannien einwandern und auch visumsfrei in die USA einreisen konnten. Ein anderes Beispiel ist Rumänien, welches Moldawien als ehemaliges Staatsgebiet und seine Bürger daher als ehemalige rumänische Staatsbürger mit Anspruch auf Wiedererwerb betrachtet. Für die Moldauer ist die rumänische Staatsbürgerschaft jedoch in erster Linie ein Schlüssel, welcher die Tore zu den anderen EU-Staaten öffnet.

Die scharfe Trennlinie zwischen den Regimen im Fall der EU-Erweiterung wird nicht nur individuell überschritten, sondern oft auch institutionell verwischt. Die Übergangsfristen für den freien Zugang der neuen EU-Bürger zum Arbeitsmarkt, die von vielen EU-Staaten sowohl 2004 als auch 2010 eingeführt wurden, ebenso wie die Ventilklausel, welche die Schweizer Regierung im April 2012 zur Beschränkung der Zuwanderung aus acht mittelost-europäischen EU-Staaten aktiviert hat, schaffen für die Betroffenen einen Status zwischen den mit vollen Rechten ausgestatteten EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen.

## Festung Europa in Auflösung?

Es stellt sich die Frage, wie diese komplex miteinander verknüpften Steuerungsmodelle mit ihren Ausweichrouten, Brücken und Vorhöfen als Gesamtmodell beschrieben werden können. Offensichtlich deplatziert ist das Bild der Festung Europa mit stabilen und undurchlässigen Aussengrenzen und einem homogenen Raum für Binnenwanderung, in dem die Zuwanderer aus einem anderen Gliedstaat nicht mehr von dort ansässigen Einheimischen unterschieden werden. Andererseits ist dieser Raum der Freizügigkeit durch europäische Rechtsnormen und politische Institutionen weit stärker integriert als es etwa bei einer Erweiterung eines zwischenstaatlichen Freihandelsvertrags, wie des nordamerikanischen NAFTA-Abkommens, durch Arbeitnehmerfreizügigkeit der Fall wäre. Aus historischer Perspektive bieten sich drei mögliche Inter-

pretationen für den derzeitigen Zustand an. Die erste sieht das heutige Stadium als eine Zwischenetappe auf dem Weg zum europäischen Bundesstaat, welcher das oben beschriebene Modell mit stabilen Aussengrenzen und homogenem Innenraum realisieren würde. Eine zweite Sicht könnte als instabiles Gleichgewicht zwischen zwei stabilen Lösungen beschrieben werden: dem europäischen Bundesstaat und den intergouvernemental koordinierten nationalen Migrationspolitiken. Die dritte Interpretation wäre ein dynamisches Gleichgewicht, in dem die grundlegende Balance zwischen supranationaler Integration und zwischenstaatlicher Koordination auf Dauer erhalten bleibt, aber jeder dieser Mechanismen intensiviert werden und die Union selbst auch geographisch wachsen kann.

Die erste Sichtweise halte ich für überholt. Es gibt kaum noch Anzeichen für einen linearen Prozess der unaufhaltsamen Staatswerdung der Union. Ein solches Endergebnis kann zwar nicht ausgeschlossen werden, aber es wäre eher als Folge des Kippens eines instabilen Gleichgewichts zu erwarten. So könnte etwa die derzeitige Finanz- und Schuldenkrise sowohl zu einer Fiskalunion führen, die ein wichtiger Schritt am Weg zum Bundesstaat wäre, aber auch zu einem Auseinanderbrechen der Eurozone und einer Rückkehr zu einer losen Wechselkursabstimmung zwischen unterschiedlichen Währungen.

Das Modell eines dynamischen Gleichgewichts scheint mir im Vergleich zu den beiden anderen Sichtweisen empirisch plausibler als Interpretation der Vergangenheit und politisch wünschenswerter als Vision für die Zukunft. Ob allerdings der derzeitige Zustand noch als dynamisch oder schon als instabil bezeichnet werden kann, ist eine offene Frage.

Diese Reflexionen liefern noch keine Antwort auf die Frage, wie Migration gesteuert werden kann, aber sie bieten zumindest einen Rahmen für die Suche nach einer solchen. Eine Verständigung auf den Verzicht sowohl auf bundesstaatliche als auch rein intergouvernementale Lösungen bei der Steuerung von Migration in Europa könnte entscheidend dazu beitragen, das dynamische Gleichgewicht zu erhalten.

## Demokratische Legitimation gefragt

Das europäische Migrationsmodell ist zu komplex, um auf eine einfache Formel reduziert zu werden. Gerade eine Anerkennung der unvermeidbaren Wechselwirkungen zwischen Freizügigkeit, Einwanderungskontrolle und Integrationspolitik ermöglicht jedoch mehr Flexibilität und dynamische Entwicklung als auf einzelstaatlicher Ebene möglich wäre. Was dieses Modell jedoch dringend benötigt, ist stärkere demokratische Legitimität.

Diese wird heute von Regierungen und Parteien untergraben, welche auf Probleme bei der Kontrolle der Aussengrenzen nicht mit europäischer Koordination antworten, sondern mit

der Forderung nach Rückkehr zur nationalen Kontrolle der Binnengrenzen, wie dies der deutsche und der französische Innenminister in ihrem Brief an die EU-Kommission im April 2012 taten. Es ist offensichtlich, dass eine vorübergehende Schliessung der deutschen oder französischen Grenzen keine Lösung für Probleme bei der Kontrolle der griechisch-türkischen Grenze ist. Aber es ist ein starkes Signal an beunruhigte Wähler, dass die Bastion Nationalstaat auch auf Kosten europäischer Freiheiten wieder errichtet werden kann. Gleiches gilt für Versuche der Beschränkung europäischer Freizügigkeitsrechte durch die Ausweitung von Integrationspflichten auf EU-Bürger. Mit effektiver Problemlösung haben solche Vorstösse nichts zu tun. Aber es ist auch wahr, dass demokratische Legitimität nicht nur durch effektive Problemlösung erzeugt wird, sondern Zustimmung durch die Bürger und Bürgerinnen benötigt.

Daher ist das demokratische Dilemma ein reales. Das europäische Experiment der Koordinierung der Aussengrenzen, der Öffnung der Binnengrenzen und der gemeinsamen Unionsbürgerschaft war höchst erfolgreich, solange es durch zwischenstaatliche Verträge und europäische Gerichtsurteile jenseits der innenpolitischen Arenen ausgebaut werden konnte. Aber es erzeugt auch soziale Konflikte zwischen mobilen und stabilen Bevölkerungen. Die sesshaften Einheimischen werden konfrontiert mit mobilen sozialen Unterschichten und Oberschichten und reagieren darauf mit politischem Vertrauensentzug für traditionelle Parteien und Zulauf zu Anti-Einwanderungsparteien. Dieser schafft wiederum eine permanente populistische Versuchung für Parteien der Mitte.

Die grösste politische Herausforderung ist daher nicht die Einwanderung selbst; diese eröffnet für Europa vielmehr nach wie vor unzureichend genützte Chancen. Die grösste politische Herausforderung ist es, demokratische Zustimmung für ein erfolgreiches europäisches Modell zu finden, statt nationale Scheinlösungen anzubieten, die angesichts der weit fortgeschrittenen europäischen Integration ohnehin nicht mehr greifen.

Wie diese Herausforderung bewältigt werden kann, diese Frage lässt sich weder durch empirische Fakten, noch durch allgemeine demokratische Prinzipien beantworten. Es ist eine genuin praktische Frage, die nur durch weitsichtiges und kluges politisches Handeln beantwortet werden kann. Als Sozialwissenschaftler habe ich dazu nichts zu sagen. Aber als europäischer Bürger darf ich zumindest hoffen, dass das europäische Experiment nicht an der Unfähigkeit seiner Politiker scheitern wird.

Dieser Beitrag ist die gekürzte Fassung des Referats, welches am 23. April 2012 anlässlich des Europa-Forums in Luzern gehalten wurde.

## Faux-fuyants nationaux ou politique d'émigration légitimée du point de vue démocratique ?

Des sondages d'opinion révèlent que le nombre des immigrants est presque toujours systématiquement surévalué et que les personnes interrogées – quelles que soient les restrictions en matière de politique d'immigration de leur propre pays – souhaitent encore et toujours moins d'immigration. Dans le même temps, la libre circulation dans l'UE prend en compte la compétence de la politique nationale de contrôle de la migration interne européenne. Le plus grand défi politique dans cette situation n'est pas l'immigration en soi, mais la légitimité démocratique d'une politique d'immigration cohérente.

Si la cause majeure du manque d'acceptation de l'immigration est due au fait que l'opinion publique ne perçoit pas le contrôle de l'Etat, mais qu'il existe simultanément un besoin accru de main-d'œuvre immigrée (essentiellement pour des raisons économiques) et des restrictions de la part de l'Etat de droit face aux exigences populistes visant l'immigration zéro ou l'assimilation obligatoire, il conviendra de développer un modèle de pilotage de la migration qui soit autant que possible cohérent et qui puisse convaincre l'opinion publique.

Dans son article, Rainer Bauböck parvient à la conclusion que les possibilités en matière de pilotage de la migration sont extrêmement restreintes. Certes, la fermeture de frontières nationales peut temporairement apaiser les électeurs. Cependant, à son avis, ce n'est pas la bonne réponse à la problématique, car le plus grand défi politique ne réside pas dans l'immigration, qui offre à l'Europe un potentiel encore et toujours trop peu exploité. De fait, le plus grand défi à relever, c'est de parvenir à un consensus démocratique permettant d'élaborer un modèle européen réussi au lieu de proposer des faux-fuyants nationaux.

Rainer Bauböck ist Professor für Soziale und Politische Theorie am European University Institute in Florenz und Autor zahlreicher Publikationen zu Migrationsfragen.

# Treno della speranza.

Rocco e Marittimo si sono sempre portati dietro la storia di Montecaldo. Fa parte del loro destino. Per questo è giusto iniziare da lì e tornare molto indietro nel tempo.

Quel giorno tutta Montecaldo vecchia era in fermento. Qualcuno si preparava a partire. Non succedeva più dall'inverno del 1916, data in cui l'ultimo montecaldino reduce dall'America era incorso in una terribile disgrazia. Si chiamava *Antonuzz' u pagghière*, così soprannominato a causa dell'ampia capigliatura che gli copriva la testa e metà del viso. Era padre di dieci figli e dopo pochi anni era dovuto tornare a casa dall'America con un braccio inservibile, frutto di un incidente sul lavoro. Un chiodo arrugginito gli aveva procurato un'infezione gravissima che i medici avevano dovuto curare sacrificando l'arto. Tornato in patria senza una lira, il pover'uomo non aveva saputo come fare per mantenere la famiglia e sopportare la vergogna. Una notte di tempesta si era gettato in mare ed era annegato. Fu una tragedia. Non tanto per il fatto che una famiglia così numerosa venisse privata del padre, ma perché per la prima volta un montecaldino si era arreso in tal modo alla malasorte. Non c'erano state storie, vere o false che fossero, capaci di esorcizzare i guai del povero Antonuzzo e i montecaldini avevano interpretato questo fatto come un brutto presagio. Decisero che in America non ci sarebbe più andato nessuno. Era terra maledetta.

È una cosa che ho imparato da Leopardò ai tempi in cui hanno cominciato a chiamarmi don Curte: un luogo ti appartiene solo quando ti è entrato nelle gambe. Ho camminato molto, laggiù, non solo nei vicoli del quartiere del porto, ma anche nella parte nuova della città, nella campagna circostante e lungo il litorale.

Una costa alta, frastagliata e selvaggia si alterna a lembi di terra che si aprono sul mare cristallino. Il porto rimane nascosto nella laguna. Sopra il porto, a breve distanza dalla statua della Madonna dello Scoglio, si erge una roccia a strapiombo sul mare con la Casa del Carcere sulla vetta. Quella è l'antica casa dei Tarantino, la famiglia di Marittimo. Dall'ampio terrazzo che si apre sul retro della casa si vede soltanto l'infinita distesa marina. Fermarsi a guardarla da lassù è come navigare in mare aperto.

Fino ai primi decenni del Novecento la zona del porto risuonava in una placida confusione di gente semplice e ciarliera, pescatori, artigiani, commercianti e popolani con le loro famiglie stipate in piccole case piene di bambini. I montecaldini erano abituati ad accettare la povertà e la sofferenza come tratti ineluttabili della vita, ma nel corso dei secoli erano diventati esperti nel trovare sempre il modo di riscattarsi. Erano collezionisti di parole, anzitutto, coltivavano il culto della memoria e celebravano in ogni circostanza la loro atavica vocazione alla tragedia e all'enfasi.

Il dramma più umiliante era sempre stato quello dell'emigrazione. Prima del 1916, i viaggi falliti, alcuni dei quali memorabili, si erano susseguiti a scadenze regolari. Dopo quel famigerato inverno segnato dal suicidio di Antonuzzo, per più di mezzo secolo per la Montecaldo vecchia emigrare era rimasto un tabù. Chi era partito, dopo la seconda guerra, lo aveva fatto con una scusa, o di nascosto, così come Elisandra, una delle zie di Marittimo, che era salita al Nord per qualche anno a inseguire un sogno segreto. Cambiavano le destinazioni, ma non l'esito del loro emigrare. Come la mitica America, anche la Francia, il Belgio e la Svizzera per i montecaldini non si erano rivelate terre di fortuna. E questo triste destino di mancati emigranti non finiva mai. Sedicenti agenzie di collocamento inviavano a Montecaldo moduli da compilare e un bollettino di pagamento per la cifra di duemilacinquecento lire, promettendo in cambio l'inclusione dei sottoscrittori in liste di collocamento da presentare agli imprenditori dei paesi d'accoglienza. I montecaldini firmavano e si facevano ingannare dagli speculatori che fornivano loro falsi contratti di lavoro.

Nel 1965, quando Irvando Tarantino e la sua giovane sposa Santina, i futuri genitori di Marittimo, si apprestavano a lasciare il paese, il ricordo di *Antonuzz' u pagghière* era già molto sbiadito. Solo gli anziani che all'epoca erano stati nel Nuovo Mondo ne serbavano un ricordo. Per questo, udita la notizia che qualcuno si preparava a partire, accorsero curiosi. Irvando si era accollato tutto il bagaglio per evitare che la sua sposa si affaticasse troppo. Era incinta all'ottavo mese, stanca del tram-busto causato dai preparativi per quella partenza obbligatoria. Aveva pianto tanto. Si sentiva orfana, anche se con lei viag-

giava la sua nuova famiglia, la madre, il fratello e due sorelle dello sposo. Questo non succedeva proprio da tanto tempo, un'intera famiglia che lasciava Montecaldo per recarsi all'estero. E il fatto che su di essa incombeva una maledizione, rendeva l'evento ancora più clamoroso. Mentre si dirigeva verso la stazione, la famiglia manteneva un portamento dignitoso che le faceva da scudo contro gli sguardi dei curiosi accalcati lungo i viali. Elisandra, la seconda delle sorelle di Irvando, sorrideva sommessamente ripensando alla sua prima partenza e Bellina, la sorella maggiore, bestemmiava sottovoce perché non era sicura di aver preso tutto. Il fratello, Leopardò, si dava arie da turista. Non voleva sembrare un emigrante. Non lo era. Già fremeva in tutto il corpo vagheggiando i vasti orizzonti ai quali sarebbe andato incontro. Agnese, la madre, non diceva niente e si lasciava spostare di qua e di là come un fagotto. Avevano lasciato aperta la loro grande casa sopra gli scogli e si erano recati alla stazione a piedi, sfilando per i vicoli acciottolati del quartiere vecchio come eroi segnati da un ingiusto destino.

Irvando e Santina furono i soli a non affacciarsi al finestrino del treno in partenza verso Bari. Gli altri componenti della famiglia invece erano rimasti con le teste fuori a fissare una Montecaldo che si era fatta sempre più piccola e dopo un po' si era dissolta nella luce mattutina. A Bari presero il treno per Roma e poi quello che li avrebbe portati *alla Svizzera*.

A quell'epoca io accompagnavo gli emigranti su e giù per l'Italia e conoscevo bene quei convogli. Era un viaggio che iniziava da molto lontano. A ogni fermata si aggiungeva altra gente che aveva lasciato la propria terra per raggiungere il Nord. A Milano erano interi vagoni di emigranti. Lo chiamavano il *Treno della speranza*. Uomini, soprattutto uomini, ma anche donne, qualche bambino. Erano stanchi, malinconici, parlavano dialetti diversi e sognavano una vita migliore.

Estratto dal romanzo di Vincenzo Todisco «Rocco e Marittimo», Edizioni Casagrande Bellinzona, 2011, 21-25.

**Vincenzo Todisco** figlio di immigrati italiani, è nato nel 1964 a Stans. Oggi vive a Rhäzüns, nei Grigioni, ed è docente presso l'Alta Scuola pedagogica grigionese. Si è laureato in letteratura italiana e francese all'Università di Zurigo ed è stato redattore dei «Quaderni grigionitaliani» dal 1998 al 2003. Tra l'altro, ha pubblicato «Il culto di Gutenberg e altri racconti» (Dadò 1999) e i romanzi «Quasi un western» (Casagrande 2003) e «Il suonatore di bandoneón» (Casagrande 2006).

# Die Geographie der neuen Zuwanderung.

In den letzten Jahren hat die Zuwanderung in die Schweiz ihren Charakter grundlegend verändert. Dies wirkt sich nicht bloss auf das gesellschaftliche und politische Umfeld aus, es stellt auch Analytiker und Wissenschaftlerinnen vor neue Herausforderungen. Wie kann das Phänomen der neuen Zuwanderung empirisch adäquat erfasst, zahlenmässig abgebildet und zur traditionellen Zuwanderung in Bezug gesetzt werden?

Die traditionelle Immigration in die Schweiz umfasste vor allem einfache Arbeitskräfte für Industrie und Gewerbe und führte dementsprechend zu einer sozialen *Unterschichtung* der inländischen Bevölkerung. Die neue, durch einen Strukturwandel in der Wirtschaft ausgelöste Zuwanderung ist durch Hochqualifizierte geprägt und hat ihren Schwerpunkt am anderen Ende der sozialen Skala. Da diese Personen im Durchschnitt besser gebildet sind als die inländische Bevölkerung, führt die neue Zuwanderung zu einer sozialen *Überschichtung*.

## «Alte» und «neue Zuwanderung»

Die ausländische Bevölkerung war noch nie homogen, durch die neue Zuwanderung hat sich jedoch in sozialer Hinsicht eine eigentliche Bi-Polarität ausgebildet. Um diese in empirischen Analysen abzubilden, müssen neue Kategorien geschaffen werden, die quer zu den verbreiteten Einteilungen nach Aufenthaltsstatus oder nach EU/EFTA vs. Drittstaaten verlaufen.

Idealerweise erfolgt eine Aufteilung in unter- und überschichtende Migration direkt über den Bildungsabschluss und die Stellung im Beruf ausländischer Personen. Diese Verknüpfung ist allerdings nur bei Befragungsdaten möglich, nicht jedoch bei amtlichen Bevölkerungsstatistiken und Registerdaten, da hier entsprechende Angaben fehlen. Für geographische Analysen sind jedoch gerade diese fortlaufend aktualisierten Vollerhebungen auf Basis von Registerdaten sehr wertvoll. Der Gegensatz zwischen über- und unterschichtender Zuwanderung kann jedoch indirekt erschlossen werden. Wir haben hierzu eine Typologie entwickelt, die zwischen «alten» und «neuen»

Herkunftsländern unterscheidet. Zu den «alten Herkunftsländern» werden jene mit einer mehrheitlich unterschichtenden, zu den «neuen Herkunftsländern» jene mit mehrheitlich überschichtendem Profil gezählt.

Die Einteilung der Herkunftsländer basiert auf der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Die beiden Hauptgruppen sind ihrerseits in drei Untergruppen aufgeteilt. Tabelle 1 zeigt die wichtigsten Nationen pro Gruppe. Zu den überschichtenden Herkunftsländern gehören der gesamte nördliche und östliche Teil der EU sowie die nicht-europäischen OECD-Staaten. Die unterschichtenden Herkunftsländer liegen demgegenüber im südlichen Europa, in Afrika sowie jenen Teilen Asiens und Amerikas, die nicht zur OECD zählen.

## Sozialräumliche Segregation

Die Unterscheidung zwischen alten und neuen Herkunftsländern spiegelt sich in der Geographie der Migration. Drei räumliche Spannungsfelder stehen dabei im Zentrum: erstens der Stadt-Land-Gegensatz, zweitens die sprachregionalen Unterschiede und drittens schliesslich der Gegensatz zwischen statistiefen und statushohen Wohngebieten. Es ist nicht erstaunlich, dass das letzte der drei Spannungsfelder unmittelbar mit dem Gegensatz zwischen unter- und überschichtender Migration zusammenspielt. Ausländische Personen aus den alten Herkunftsländern konzentrieren sich im Raumtyp «Unterschichtsgemeinden». Ihr Anteil liegt hier bei über 26 Prozent (vgl. Abbildung 1). Die neuen Herkunftsländer sind dagegen besonders stark in den Oberschichtsgemeinden vertreten. Die beiden Zuwanderungsgruppen verhalten sich dabei allerdings nicht einfach spiegelbildlich. Zum einen ist die Gruppe «alte Herkunftsländer» noch immer doppelt so mächtig wie die Gruppe der neuen Herkunftsländer, zum anderen ist die sozialräumliche Segregation bei der ersten Gruppe ausgeprägter. Die Menschen aus den alten Herkunftsländern ballen sich stärker in den Unterschichtsgemeinden, als sich jene aus den neuen in den Oberschichtsgemeinden konzentrieren. Dies läuft der verbreiteten Vorstellung einer in «Reichenghettsos» räumlich abgekoppelten Gemeinschaft globaler Nomaden entgegen. Zumindest auf den ersten Blick.

Wie Abbildung 1 deutlich macht, sind es nämlich einzig die ausländischen Personen aus dem deutschen Sprachraum, die einer starken räumlichen Polarisierung entgegen wirken. Das soziale Profil dieser stark wachsenden Bevölkerungsgruppe ist zwar überschichtend, in Bezug auf die Wohnstandortwahl gleicht die Gruppe jedoch der inländischen Bevölkerung – insbesondere in der Deutschschweiz. Entscheidend für die geringen Segregationstendenzen der Deutschen in der Schweiz dürfte ihre sprachliche und kulturelle Nähe sein. Dafür spricht vor allem, dass auch die Franzosen in der Romandie und die Italiener in der italienischen Schweiz weniger segregiert sind.

Anders als die Menschen aus den gleichsprachlichen Nachbarländern sind die sich meist in einem anglophonen Kontext bewegenden «Expats» aus dem nördlichen EU-Raum und aus Übersee räumlich stark segregiert. Dies zeigt, dass zumindest aus einer Integrationsperspektive das grosse Reservoir an hochqualifizierten Arbeitskräften in den Nachbarländern ein Glücksfall ist.

## Urbanität und neue Zuwanderung

Alte und neue Herkunftsländer sind nicht in jeder Hinsicht komplementär. So konzentrieren sich ausländische Personen aus beiden Herkunftsregionen im urbanen Raum. In den Kernstädten ist der Ausländeranteil mehr als doppelt so gross wie

im ländlichen Raum (vgl. Abbildung 1). Das Anteilsverhältnis zwischen alten und neuen Herkunftsländern ist in beiden Raumtypen gleich, nämlich etwa zwei zu eins. Gleichwohl spiegelt sich der Strukturwandel der Migration auch im Stadt-Land-Gegensatz oder zumindest im Gegensatz zwischen kleinen und grossen Agglomerationen. Nimmt man nur die «alten Herkunftsländer» zum Massstab, so ist der Ausländeranteil in den Klein- und den Grossagglomerationen mit je 17,2 Prozent genau gleich gross. Die ausländischen Personen aus den traditionellen Herkunftsländern sind gleichmässig über die verschiedenen Agglomerationstypen verteilt. Die neuen Herkunftsländer konzentrieren sich dagegen viel stärker auf die Grossagglomerationen.

Dies kann auf zwei Faktoren zurückgeführt werden. Der erste ist wirtschaftsgeographischer Natur: Da die wissensbasierten Dienstleistungsbranchen überproportional an Standorten mit hoher Zentralität, in der Nähe von Hochschulen liegen, ist dort auch die Nachfrage nach hochqualifizierten Zuwanderern gross. Der zweite Faktor ist die Migrationsgeschichte. Internationale Migrationsströme fliessen überwiegend in grosse Zentren. Erst später erfolgt eine räumliche Diffusion ins Umland und in die Provinz. In den Kleinagglomerationen dominieren denn auch Personen aus den südlichen EU-Ländern, die in der Regel schon lange in der Schweiz leben. Die räumliche Diffusion von den grösseren in die kleineren Zentren ist entsprechend fortgeschritten.

Alte Herkunftsländer	wichtige Nationen
EU Süd	Italien, Portugal, Spanien, Griechenland
Türkei und Westbalkan	Serbien, Mazedonien, Türkei, Kroatien, Bosnien u. Herzegowina
restliche alte Herkunftsländer	Sri Lanka, Thailand, Irak, Philippinen, Brasilien, Dominikanische Republik, Tunesien, Marokko, Nigeria
Neue Herkunftsländer	wichtige Nationen
deutscher Sprachraum	Deutschland, Österreich
restliche EU Nord	UK, Niederlande, Frankreich, Schweden
restliche neue Herkunftsländer	USA, Japan, Kanada, Australien, Polen, Slowakei, Ungarn, Tschechien, Russland, Ukraine, Indien

Tabelle 1: Zweistufige Einteilung der Nationengruppen.

## Strukturwandel als Deutschschweizer Phänomen

Die Debatte zur «neuen Zuwanderung» hat ihre Wurzeln in der Deutschschweiz und dort wiederum in der Medienhauptstadt Zürich. Mitte Februar des Jahres 2007 lancierte der Blick eine fünfteilige Serie unter dem Titel «Wie viele Deutsche verträgt die Schweiz?». Die Kontroversen zu diesem Thema werden mit Unterbrüchen bis heute weiter gepflegt. In der Romandie entfachte sich zwar 2009 ein heftiger Streit über die französischen Grenzgänger. Das MCG machte mit dem Slogan «Frontaliers, assez» Stimmung. Eine intensive Debatte zur «neuen Zuwanderung» blieb jedoch aus. Dies dürfte teilweise mit den unterschiedlichen politischen Sensibilitäten in den beiden Landesteilen zu tun haben – bei keinem Themenfeld gingen die politischen Einstellungen in den letzten Jahren mehr auseinander als hier. Es kommt darin aber auch etwas anderes zum Ausdruck: Der Strukturwandel der Zuwanderung ist ein überwiegend Deutschschweizer Phänomen. Wohl hat auch in der Romandie der Anteil «neue Herkunftsländer» in den letzten Jahren zugenommen. Diese Zunahme war jedoch weniger dynamisch als in der Deutschschweiz.

Die direkte Gegenüberstellung der französischen und deutschen Zuwanderung veranschaulicht, warum das Phänomen der neuen Zuwanderung in der Deutschschweiz mehr Echo ausgelöst hat. Im Jahr 2000 waren etwas mehr als 3 Prozent der Einwohner der Romandie französischer Nationalität. In der Deutschschweiz hatten weniger als 2 Prozent der Einwohner einen deutschen Pass. Zehn Jahre später hat sich die Zahl der Deutschen in der Deutschschweiz mehr als verdoppelt. Ihr Anteil liegt inzwischen über dem Anteil der Franzosen in der Westschweiz – wenn auch nur zwei Zehntelprozentpunkte.

Der tiefere Startpunkt und das schnellere Wachstum sind wesentliche Gründe dafür, dass die «Deutschen» in der Deutschschweiz und insbesondere in Zürich zum grossen Thema geworden sind. Typisch ist, dass die «Deutschendebatte» an Basel fast spurlos vorbei ging, denn dort lebten und arbeiteten schon immer viele Menschen aus Deutschland.

## Geographie der Einbürgerung

Im Grundsatz teilen alle Regionen der Schweiz den Trend zu einer verstärkten Zuwanderung aus dem nördlichen Europa und dem restlichen OECD-Raum. In Bezug auf die traditionellen Herkunftsländer läuft die Entwicklung jedoch gegenläufig. Während deren Anteil in der Deutschschweiz gesunken ist, ist er in der Romandie auf hohem Niveau nochmals gestiegen. Die Dominanz der alten Herkunftsländer ist ein Grund dafür, dass die neue Zuwanderung in der Romandie als Randphänomen erscheint, obwohl die neuen Herkunftsländer rein zahlenmässig hier noch immer bedeutsamer sind als in der Deutschschweiz (vgl. Abbildung 2).

Für das anhaltende Wachstum des traditionellen Migrationstyps in der Westschweiz sind im Wesentlichen zwei Faktoren ausschlaggebend. Beide hängen mit dem «Herkunftsmix» zusammen. Der erste Faktor ist die Geographie der Einbürgerung. In der Romandie dominiert der Herkunftstyp «EU Süd». Es sind dies vor allem Personen italienischer, spanischer und portugiesischer Herkunft, deren jährliche Einbürgerungsquote bei bloss 1,7 Prozent liegt. Die in der Deutschschweiz mehr als doppelt so mächtige Gruppe «Westbalkan und Türkei» weist demgegenüber eine Einbürgerungsquote von 7,9 auf. Dieser Unterschied hat zur Folge, dass der Bestand in der Deutschschweiz trotz konstanter Zuwanderungszahlen am Sinken ist.

## Die «neue» alte Zuwanderung

Der andere Faktor für das Wachstum der alten Herkunftsländer in der Romandie bedarf ein paar grundsätzlicher Überlegungen. Wie eingangs dargelegt, basiert die Unterteilung in alte und neue Herkunftsländer auf dem Strukturwandel von unterschichtender zu überschichtender Migration. Anders als die klassischen Einteilungen, die sich an rechtlichen und politischen Kategorien orientieren, erlaubt diese Einteilung eine bessere Erfassung der gesellschaftlichen und ökonomischen Charakteristik der ausländischen Bevölkerung. Mit der Etikettierung «alt» vs. «neu» wird dabei die zeitliche Dimension des Strukturwandels in den Vordergrund gerückt. Das Begriffspaar ist schlanker, eingängiger und neutraler als eine begriffliche

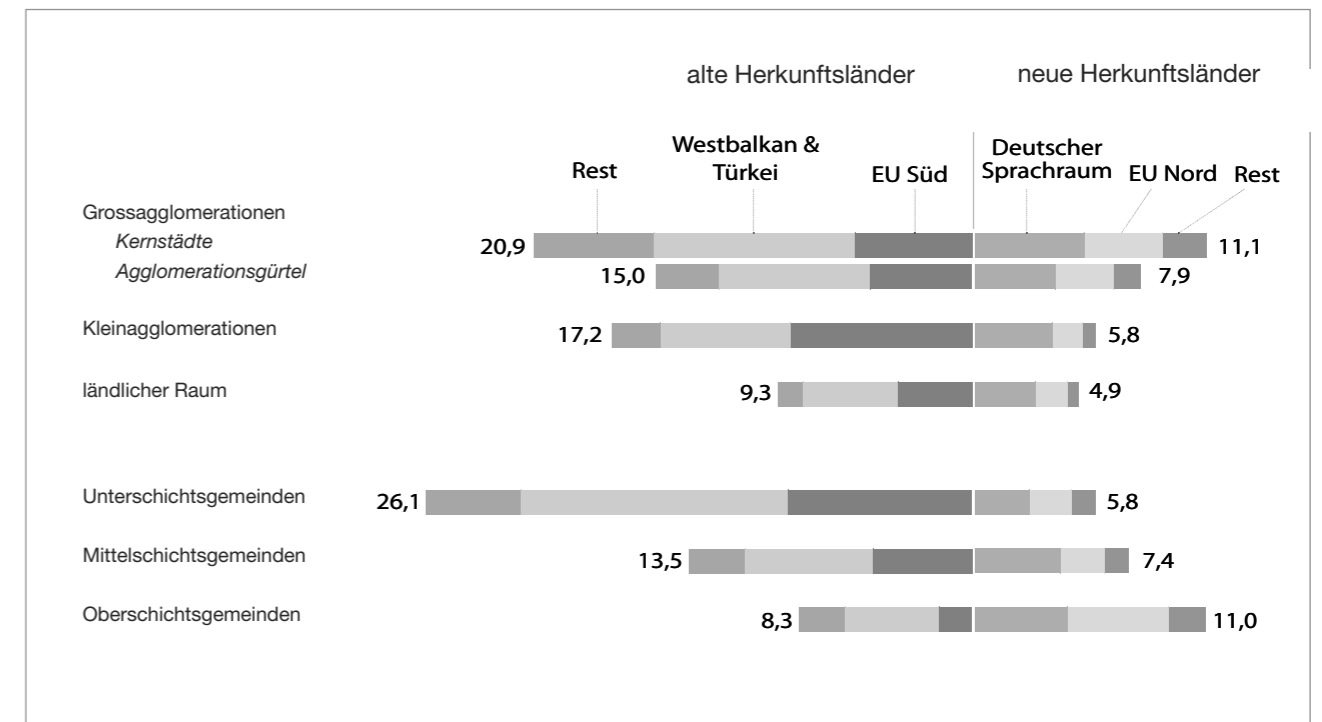


Abbildung 1: Anteil der ausländischen Bevölkerung nach Herkunftsländern, 2010.

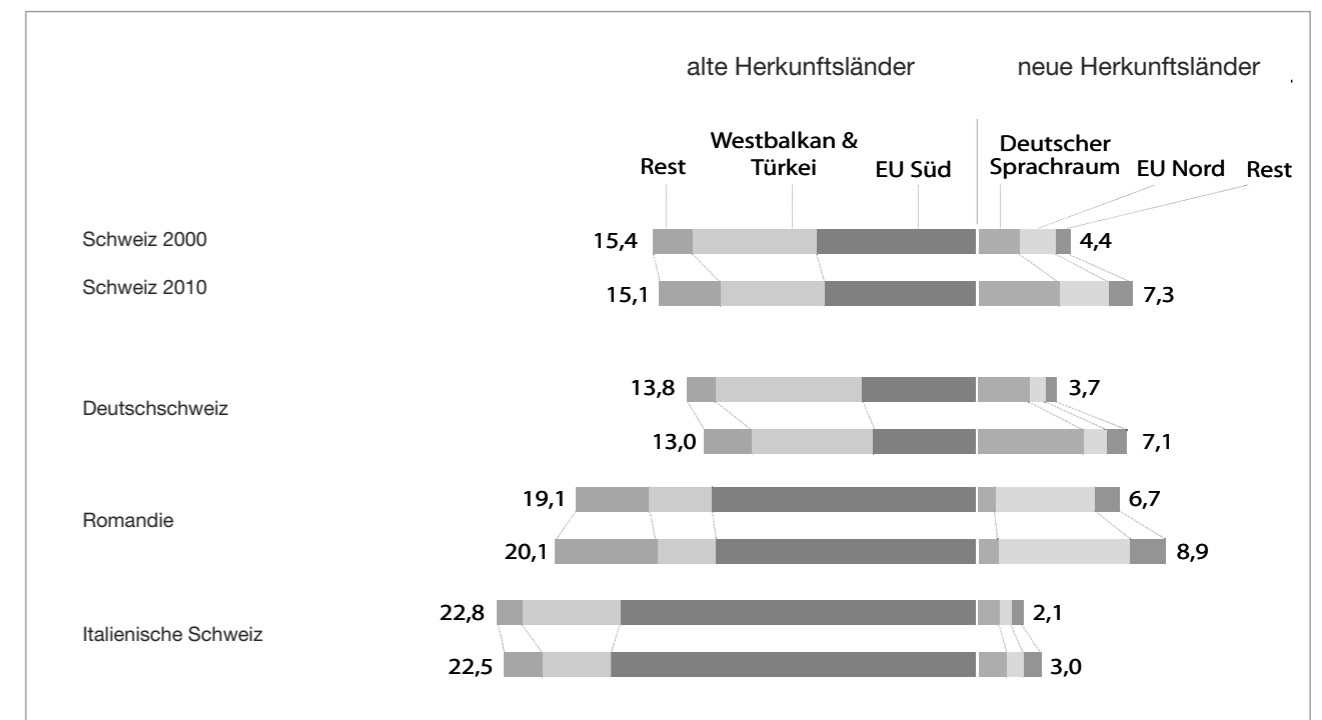


Abbildung 2: Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Sprachregionen, 2000 und 2010.

## La géographie de la nouvelle immigration

Au cours de ces dernières années, l'immigration en Suisse a fondamentalement changé de caractère. La distinction entre « anciens » et « nouveaux » pays de provenance se reflète donc aussi dans la géographie de la migration. Il existe ainsi essentiellement trois champs de tension spatiaux : l'opposition ville-campagne, les différences entre régions linguistiques et l'opposition entre régions d'habitation à statut social faible et élevé.

Anciens et nouveaux pays de provenance ne sont pas complémentaires à tous points de vue. En Suisse, les personnes d'origine étrangère provenant de ces deux régions de provenance se concentrent en milieu urbain. Dans les villes principales, le pourcentage d'immigrés est plus du double qu'en milieu rural. Le rapport de proportion entre anciens et nouveaux pays de provenance est identique pour les deux types de milieu, à savoir environ deux pour un. Le changement structurel de la migration se reflète toutefois dans l'opposition ville-campagne ou tout au moins dans l'opposition entre petites et grandes agglomérations. Si l'on n'utilise comme étalon de mesure que les anciens pays de provenance, le taux d'étrangers dans les petites et grandes agglomérations est identique, à savoir 17,2 pour cent. Les personnes étrangères provenant des pays d'immigration traditionnels se répartissent de manière égale dans les différents types d'agglomérations. En revanche, les immigrés issus des nouveaux pays de provenance se concentrent beaucoup dans les grandes agglomérations.

Ce phénomène peut s'expliquer par deux facteurs. Le premier est de nature économique-géographique. Etant donné que les secteurs du tertiaire – fondés sur le savoir – sont situés de manière disproportionnée dans des lieux très centralisés, le plus souvent à proximité de Hautes écoles, la demande en immigrés hautement qualifiés y est aussi élevée. L'histoire de la migration constitue le deuxième facteur. Les flux migratoires se dirigent essentiellement vers les grands centres. Ce n'est que plus tard que se produit une diffusion des immigrés vers les régions périphériques et la province.

**Michael Hermann** ist Politgeograph und Leiter der Forschungsstelle sotomo. Er ist Autor zahlreicher Publikationen im Bereich Politische Geographie und Wertewandel.

Gegenüberstellung « unterschichtend » vs. « überschichtend ». Das Begriffspaar « alt » vs. « neu » stösst jedoch an seine Grenzen, wenn wir die Gruppe « restliche alte Herkunftsländer » in den Fokus rücken, die quer zu dieser Begrifflichkeit steht.

Die aus afrikanischen, amerikanischen und asiatischen Nicht-OECD-Staaten gebildete Ländergruppe gehört fraglos zum Typ unterschichtende Migration, das Etikett « alt » passt jedoch nur bedingt. Trotz Drittstaatenregelung und Ausbau der « europäischen Festung » hat der Anteil der ausländischen Personen aus diesen Ländern an der ständigen Wohnbevölkerung in allen Landesteilen stark zugenommen. Besonders markant ist die Zunahme der Gruppe in der Romandie, wo sowohl die Sprache als auch die Migrationstradition die Zuwanderung namentlich aus Afrika unterstützen (vgl. Abbildung 2).

Der Strukturwandel der Migration ist nicht nur durch einen Wandel von unter- nach überschichtend charakterisiert. Er wird überlagert von einer räumlichen Ausweitung bzw. einer Globalisierung der Migration. Entsprechend hat die Zuwanderung von ausserhalb Europas im unter- wie im überschichtenden Spektrum gleichermaßen stark zugenommen. Trotz Zuwanderungsboom aus Deutschland ist der Anteil von ausländischen Personen aus europäischen Herkunftsländern zwischen 2000 und 2010 nur um 7 Prozent gestiegen. Der Anteil von nicht-europäischen Ausländern und Ausländerinnen hat dagegen um 55 Prozent zugenommen. Neben der neuen Zuwanderung im eigentlichen Sinn gibt es auch so etwas wie eine neue alte Zuwanderung aus Afrika, dem mittleren Osten, Südostasien und Lateinamerika. Es ist dies ein Phänomen, das in der offiziellen Statistik der ständigen Wohnbevölkerung, in der keine Sans-Papiers existieren, offensichtlich nur teilweise abgebildet ist.



*Tankstelle, bei Szeged, Ungarn 2009*

An einer verlassenen Tankstelle zwischen Szeged und Röszke werden am 24. September 2009 um 7:30 Uhr vier Afghanen aufgegriffen. Sie beantragen Asyl und geben an, vor fünf Monaten in Pakistan losgefahren und mit einem Schlepper für jeweils 7800 Euro über Griechenland zunächst nach Serbien gekommen zu sein. Nach Auskunft eines Grenzbeamten nennen Schlepper Orte wie diese Flüchtlingen als Versteck und Warteplatz, obwohl sie wüssten, dass sie der Polizei bekannt seien. Dieser Umstand sei ihnen egal, da sie zu diesem Zeitpunkt ihr Geld bereits erhalten hätten. Im Jahr 2008 werden im Komitat Csongrád 1092 Flüchtlinge und 54 Menschenschmuggler von der Polizei verhaftet.

Protokoll des Polizeipräsidiums Csongrád in Szeged, 24.9.2009;  
Gespräch mit dem Polizeipräsidenten des Komitats Csongrád, Szeged, 7.10.2009

# Les femmes et les jeunes en première ligne.

Jusqu'au début des années 1990, la Suisse était en comparaison internationale un pays restrictif en termes d'attribution de la citoyenneté, en raison d'exigences élevées, comparativement à d'autres pays, pour accéder à la naturalisation. Cependant, le pays a connu à la fin du 20<sup>e</sup> siècle et la première décennie du 21<sup>e</sup> siècle une forte hausse du nombre de naturalisations. Ainsi, on a dénombré 46 700 changements de nationalité en 2006, soit quatre fois plus que le nombre enregistré durant les années 1980. Même si cet effectif a diminué depuis 2007, il reste proche des 40 000 naturalisations en moyenne annuelle.

Au moins trois raisons expliquent la forte croissance du nombre de naturalisations. Dès 1992, le *contexte législatif* s'est modifié, avec la possibilité pour les candidats de conserver la nationalité d'origine et avec l'entrée en vigueur des naturalisations facilitées pour les conjoints étrangers mariés avec un Suisse ou une Suisse. Certaines modifications de loi ont également eu un impact positif sur la naturalisation. Ainsi, en 2003, pour répondre à des refus de naturalisation lors de votations communales, le Tribunal fédéral mit un terme aux naturalisations décidées selon des critères subjectifs. Cette décision a limité les risques de stigmatisation de certains groupes de candidats et donc encouragé le dépôt de procédures. Les coûts de la naturalisation ont en outre été réduits, ce qui a contribué à l'accroissement du nombre de demandes de naturalisation, principalement au sein des familles. Parmi les changements législatifs externes signalons également l'autorisation de la double nationalité pour les ressortissants allemands dès 2007, qui a conduit à un rapide accroissement des naturalisations dans cette communauté.

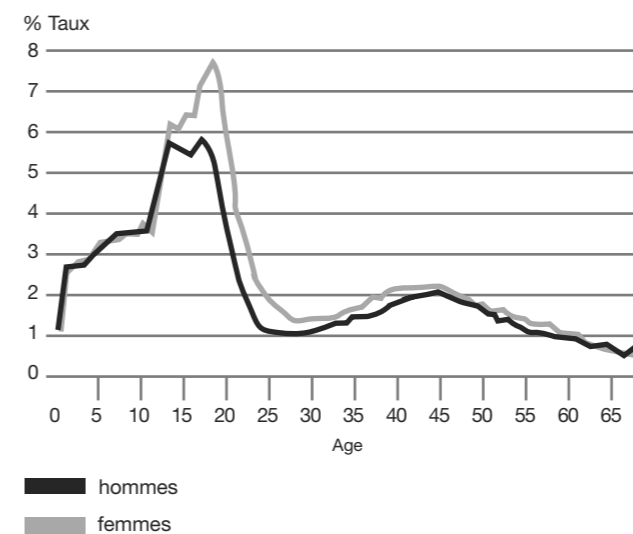
D'autre part, le *contexte politique* s'est profondément modifié avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux et de la libre circulation des personnes. La nationalité suisse a gagné de l'intérêt pour les ressortissants de pays hors UE, par l'accès qu'elle

offre au marché du travail européen. La *situation démographique* a en outre joué un rôle important, avec l'accroissement de flux migratoires extra-communautaires dans les années 1990 (pays de l'ex-Yougoslavie) et l'émergence d'une génération de Secondos, qui aujourd'hui atteignent les âges adultes. La migration est de plus longue durée dans ces groupes, et la naturalisation acquiert une valeur symbolique, celle reflétant l'appartenance au pays d'accueil et la possibilité de participer aux décisions politiques de celui-ci.

## La naturalisation : une importance collective et démographique

La naturalisation n'est plus uniquement un événement important dans la trajectoire migratoire des étrangers vivant en Suisse; elle prend aussi une importance collective et démographique. Elle limite en effet le nombre et la part des étrangers en Suisse, en même temps qu'elle permet à la population de nationalité suisse vivant dans le pays de conserver un effectif stable. Sans ce phénomène, la population résidente de nationalité suisse aurait diminué de près de 74 000 personnes entre 2001 et 2010, alors qu'elle a augmenté de 318 000 personnes. Par opposition, l'effectif des étrangers a augmenté de 376 000 unités durant la même période, une augmentation qui aurait atteint 767 000 personnes en l'absence des naturalisations. On peut estimer que la proportion des étrangers en Suisse dépasserait 30% en Suisse sans les naturalisations, contre 22% observée en 2010. Quelque 700 000 des 6,1 millions de Suisses vivant dans le pays ont été naturalisés au cours de leur vie.

Parmi les différents modes d'acquisition de la nationalité, la naturalisation ordinaire domine, puisqu'elle représente en 2010 près de quatre changements de nationalité sur cinq. Ce mode d'acquisition concerne en premier lieu les jeunes, ainsi que l'indique le graphique 1. Celui-ci présente l'évolution, selon le sexe et l'âge, des taux de naturalisations ordinaires pour la période 2005-2010. L'année de leur 18<sup>e</sup> anniversaire, près de huit femmes étrangères et six hommes étrangers sur 100 acquièrent la nationalité suisse. Les taux diminuent ensuite rapidement pour se stabiliser entre 1% et 2% entre 25 et 60 ans. On



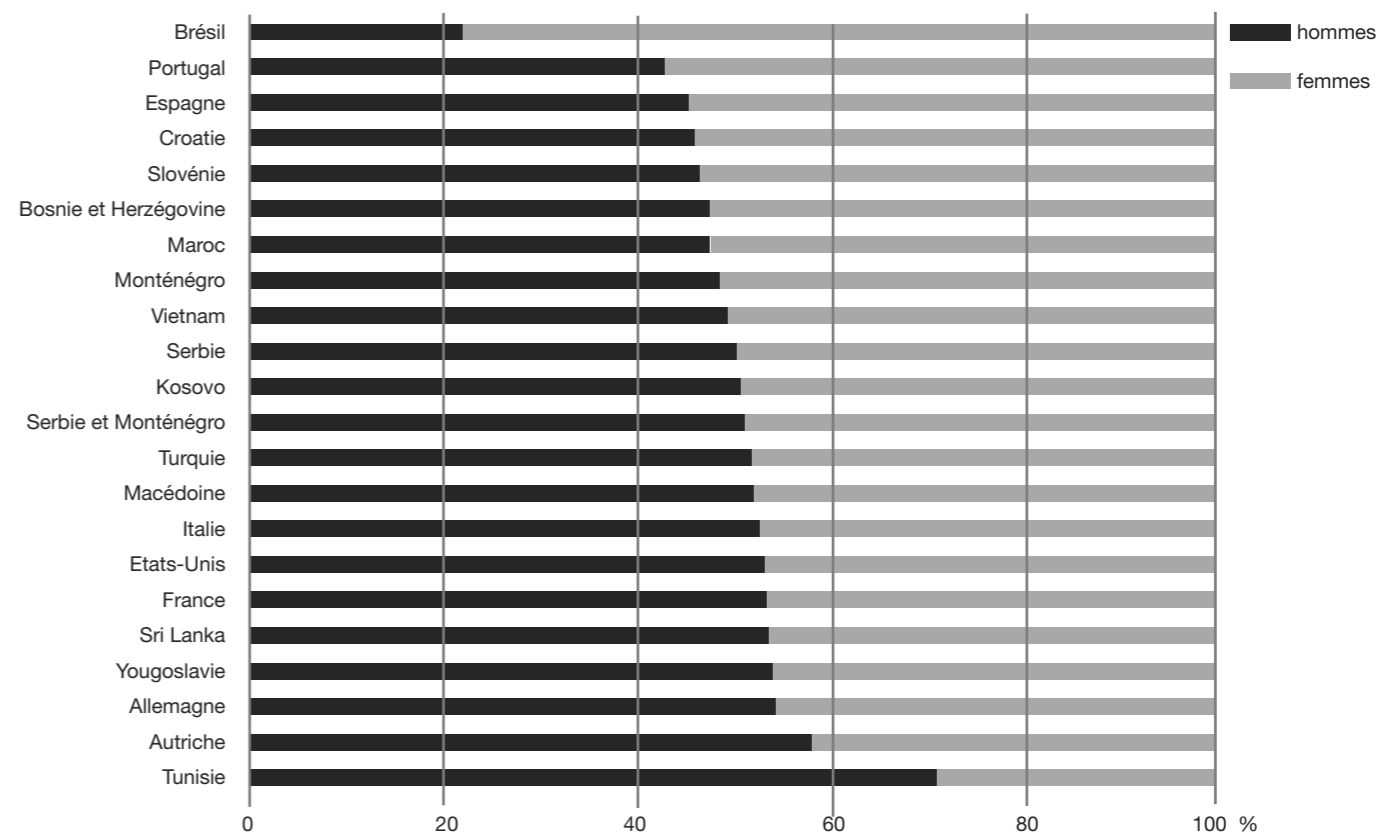
Graphique 1 : Taux de naturalisations ordinaires selon le sexe et l'âge, 2005-2010.  
Source : Office fédéral de la statistique (OFS) – PETRA. Cf. Wanner et Steiner (2012).

peut cependant noter un accroissement des taux de naturalisations ordinaires parmi les quadragénaires : ce sont en règle générale des personnes arrivées en Suisse au début de leur vie active qui acquièrent à cet âge-ci la nationalité suisse.

La naturalisation au moment de l'entrée aux âges adultes est plus fréquente pour les femmes que pour les hommes. Ce différentiel peut certainement être relié aux obligations militaires qui attendent les jeunes hommes nouvellement naturalisés, au contraire des femmes. La décision d'acquiescer ou non la nationalité suisse dépend en effet d'éléments symboliques (le sentiment d'appartenance à l'Etat dans lequel on vit, par exemple), mais aussi d'aspects pratiques. Le différentiel dans les taux de naturalisation selon le genre se poursuit tout au long de la vie adulte.

## La volonté de devenir Suisse

Les comportements vis-à-vis de la naturalisation varient en fonction de l'appartenance nationale. L'acquisition de la nationalité concerne en effet en premier lieu les ressortissants



Graphique 2 : Répartition des naturalisations, selon le sexe et la nationalité antérieure, de 1992 à 2010.  
Source : Office fédéral de la statistique (OFS) - PETRA

## Die «neuen» Schweizerinnen und Schweizer

In den letzten zwei Jahrzehnten haben Einbürgerungen relativ stark zugenommen. Ende 2010 pendelte sich die Zahl um die 40 000 jährlich ein (gegenüber durchschnittlich 11 400 Ende der 1980er-Jahre). Die Revision des Bürgerrechts, welches 1992 in Kraft trat, sowie das Heranwachsen einer bedeutenden Gruppe junger Menschen der zweiten Generation, d.h. Personen, die in der Schweiz geboren wurden oder die obligatorische Schulzeit in der Schweiz absolviert haben, haben zu dieser Entwicklung beigetragen.

Einbürgern lassen sich heute primär diese jungen Menschen, allen voran Frauen. Die Mehrheit der «neuen» Schweizerinnen und Schweizer stammt aus einem europäischen Land, selbst wenn die Einbürgerungsquote, welche Angaben über die Häufigkeit von Einbürgerungen aus einem bestimmten Herkunftsland macht, bei Gesuchstellenden aus nicht-europäischen Ländern höher ist.

	Naturalisations ordinaires			Naturalisations facilitées			Ensemble		
	1992-1998	1999-2004	2005-2010	1992-1998	1999-2004	2005-2010	1992-1998	1999-2004	2005-2010
Allemagne	0.49	0.44	1.35	0.48	0.32	0.82	0.97	0.76	2.17
France	1.16	1.52	1.64	1.01	1.07	0.60	2.17	2.58	2.24
Italie	0.49	1.13	1.08	0.38	0.47	0.36	0.87	1.61	1.43
Portugal	0.40	0.72	1.13	0.12	0.14	0.09	0.52	0.85	1.23
Espagne	0.23	0.53	1.15	0.10	0.20	0.29	0.34	0.74	1.44
Turquie	1.40	3.17	2.92	0.37	0.32	0.31	1.77	3.49	3.23
Serbie-et-Monténégro		3.39	4.62		0.20	0.25		3.59	4.87
Bosnie-Herzégovine	2.44	3.71	4.96	0.17	0.16	0.26	2.61	3.87	5.22
Maroc	5.03	5.35	4.54	3.50	2.85	1.76	8.53	8.20	6.30
Tunisie	4.54	5.71	4.20	3.88	1.58	0.96	8.42	7.29	5.17
Brésil	2.84	2.17	2.44	2.48	3.33	2.27	5.32	5.50	4.72
Etats-Unis	1.40	1.66	2.91	1.33	1.45	1.17	2.73	3.11	4.08
Sri Lanka	2.52	6.73	7.00	0.80	0.21	0.14	3.32	6.95	7.14
Vietnam	10.04	5.92	3.96	0.31	0.92	1.26	10.35	6.84	5.22

Tableau 1 : Taux standardisés de naturalisations ordinaires, facilitées et totales selon le flux migratoire, le continent et la nationalité antérieure, selon les trois périodes.

Source : Office fédéral de la statistique (OFS) - PETRA

des flux migratoires de la fin des années 1980 (pays des Balkans, Europe du Sud et pays en transition ou en développement). Au total, 85% des naturalisations prononcées entre 2005 et 2010 font référence à ces flux, alors que 15% concernent le nouveau flux des ressortissants des pays industrialisés (Allemagne, Europe occidentale et du Nord, pays anglo-saxons).

A l'échelle des continents, on dénombre au cours de la période 2005-2010 quelque 197 100 naturalisations parmi des ressortissants européens, 14 600 parmi des Africains, 12 100 parmi des ressortissants de l'Amérique, 27 900 parmi des Asiatiques et 340 parmi des Océaniens. La répartition des naturalisations par nationalité s'est rapidement modifiée entre 1992-1998 et 2005-2010. A la fin du 20<sup>e</sup> siècle, 26% des naturalisés étaient Italiens et 9% Yougoslaves. Au cours de la période 2005-2010, la Serbie-et-Monténégro a en revanche regroupé 20% des naturalisations, alors que l'Italie était le pays d'origine de 11% d'entre eux.

Selon le pays d'origine, d'importantes variations s'observent concernant la répartition des naturalisations en fonction du sexe : ainsi, 71% des Tunisiens naturalisés sont des hommes, ce qui est le cas de 58% des Autrichiens et 54% des Allemands. A l'autre extrême, 78% des naturalisés brésiliens sont de sexe féminin, de même que 57% des Portugais et 55% des Espagnols (Graphique 2).

Le tableau 1 présente les taux standardisés de naturalisation pour différentes communautés ayant migré en Suisse. Les taux sont présentés pour trois périodes et en distinguant les naturalisations ordinaires et facilitées. Ils illustrent en premier lieu les différentiels entre les pays voisins et d'Europe du Sud d'une part, présentant des taux (naturalisations ordinaires et facilitées)

compris entre 1,2% et 2,2% entre 2005 et 2010, et les pays hors UE (taux supérieurs à 3%). Au sein de ce dernier groupe, les ressortissants d'Asie et d'Afrique du Nord enregistrent les taux les plus élevés. Pour ces derniers, la naturalisation facilitée a atteint des valeurs record entre 1992 et 1998, avant de diminuer progressivement.

### Quatre catégories de pays d'origine se distinguent

A partir de ces taux, quatre catégories de pays d'origine, présentant des comportements de naturalisation spécifiques, peuvent être distinguées. La première catégorie regroupe les ressortissants de l'ex-Yougoslavie, arrivés en Suisse pour des motifs essentiellement politiques. Quelque 150 000 naturalisations ont été enregistrées dans ce groupe, principalement parmi les familles ou les jeunes de la deuxième génération. Les taux de naturalisation sont proches de cinq pour 100, signifiant que chaque année, pour 100 étrangers résidant en Suisse, cinq obtiennent la naturalisation. Dans cette catégorie, les possibilités de retour au pays sont limitées et la naturalisation correspond donc à la volonté de terminer sa vie en Suisse. Les ressortissants vietnamiens et sri-lankais répondent aux mêmes caractéristiques, avec une migration d'urgence et définitive, et une naturalisation fréquente.

La deuxième catégorie inclut des ressortissants de pays non européens, pour qui la naturalisation représente en partie un instrument de stabilisation du séjour en Suisse (dimension pratique). Les ressortissants d'Afrique du Nord et d'Amérique latine illustrent cette catégorie. Pour ceux-ci, l'entrée en Suisse résulte souvent d'une union maritale avec un(e) conjoint(e) de nationalité suisse (d'où une fréquence élevée de la naturalisa-

tion facilitée), ou disposant d'un permis de séjour. Le phénomène de la naturalisation des non-Européens fait suite au durcissement des conditions de séjour. Les possibilités de migration professionnelle sont en effet rares. Les effectifs des naturalisés sont plus restreints dans ces groupes : on compte, pour la période 1992-2010, moins de 5000 naturalisations au sein des Marocains et 4000 au sein des Tunisiens.

Le troisième groupe intègre les ressortissants de pays à travailleurs hautement qualifiés, tels que les ressortissants d'Allemagne ou des pays anglo-saxons. L'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes conduit à des conditions facilitées de séjour pour ce groupe, comparativement aux non-européens. La naturalisation n'est dès lors pas une démarche nécessaire pour garantir le séjour en Suisse et résulte d'une volonté d'appartenance (dimension symbolique). Les taux de naturalisation sont plutôt faibles, comparativement aux autres groupes nationaux. En règle générale, la naturalisation concerne, au sein de ce groupe, des primo-migrants âgés de 30 à 50 ans. Quelque 22 000 Allemands et 20 000 Français ont accédé à la nationalité suisse au cours des 20 dernières années. Un aménagement des législations en matière de citoyenneté peut conduire à un accroissement de la naturalisation dans ces groupes, ainsi que cela a été observé parmi les ressortissants allemands. Les taux de naturalisation ont augmenté rapidement depuis qu'il est possible pour les Allemands de conserver leur nationalité d'origine (Wanner et Steiner, 2012).

Enfin, la quatrième catégorie fait référence aux ressortissants de pays d'Europe du Sud. Les taux de naturalisation dans cette catégorie sont plutôt faibles (inférieurs à 1,5%) bien qu'en accroissement. Les flux migratoires du Sud de l'Europe ont longtemps été caractérisés par une migration faiblement ou moyennement qualifiée, et par un retour fréquent dans le pays d'origine. Les naturalisés, dans ces communautés, représentent certainement un sous-groupe voulant rester en Suisse et s'identifiant à la société d'accueil. Les étrangers nés en Suisse ou arrivés en cours de scolarisation forment une part importante des naturalisés.

En conclusion, l'accroissement de la naturalisation a conduit à l'émergence d'un groupe de naturalisés d'environ 700 000 personnes. Près d'un résidant de nationalité suisse sur neuf a été naturalisé au cours de sa vie. Ce groupe est hétérogène dans sa composition, que ce soit en termes de nationalité d'origine qu'en ce qui concerne la trajectoire migratoire. Le manque de données statistiques ou d'études qualitatives portant sur cette population rend difficile l'identification des facteurs à l'origine de la naturalisation, et plus encore l'analyse de l'impact politique et social du phénomène.

#### Bibliographie

Wanner, Philippe ; Steiner, Ilka, 2012, La naturalisation en Suisse. Evolution 1992-2010. Berne : CFM.

Philippe Wanner est Professeur à l'Institut d'études démographiques et du parcours de vie à l'Université de Genève.

# Erwerbstätigkeit über die Grenzen hinweg.

Die Zahl der Personen mit Grenzgängerstatus hat in der Schweiz in den letzten Jahren markant zugenommen. Die französisch- und italienischsprachigen Medien berichten regelmässig darüber. Auch die Politik hat die Grenzgänger als Thema entdeckt. Doch wie viele sind es tatsächlich, woher kommen sie und in welchen Berufsgruppen sind sie tätig? Der Autor gibt einen Überblick über die wichtigsten Eckwerte zu Beginn des Jahres 2012.

Im Rahmen der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union wurden per Mai 2011 die Grenzzonen mit den Staaten der EU-8 aufgehoben, für die Staaten der EU-17/EFTA sind diese bereits seit 1. Juni 2007 nicht mehr gültig. Dies bedeutet, dass eine Person, welche im Gebiet der EU-25/EFTA wohnt, eine Grenzgängerbewilligung (Bewilligung G) beantragen kann.

## Die Grenzgängerbewilligung

Bedingungen für eine Bewilligung G sind, dass die betreffende Person in der Schweiz einen Arbeitgeber oder einen selbständigen Geschäftssitz hat und ein Mal pro Woche an ihren Wohnort zurückkehrt. Auch bestehen auf Schweizer Gebiet keine geographischen Einschränkungen mehr. Eine Person mit einer G-Bewilligung kann somit auf dem gesamten Staatsgebiet tätig sein. Die Bewilligung ist bis zu fünf Jahre gültig und kann verlängert werden. Für die beiden Staaten Rumänien und Bulgarien gilt momentan noch die Grenzzonenregelung. Die vom Bundesrat im April 2012 für ein Jahr beschlossene Kontingentierung der Zuwanderung aus den EU-8 Staaten («Ventilklausel») betrifft die Grenzgänger nicht.

Die hier gemachten Aussagen beziehen sich grösstenteils auf Daten der Grenzgängerstatistik (GGS) des Bundesamtes für Statistik (BFS), welche die Anzahl der in der Schweiz arbeitenden und im Ausland wohnhaften ausländischen Grenzgänger mit einer G-Bewilligung angibt. Die Zahlen der GGS liegen ca. 15 bis 20% unter den erteilten und noch gültigen

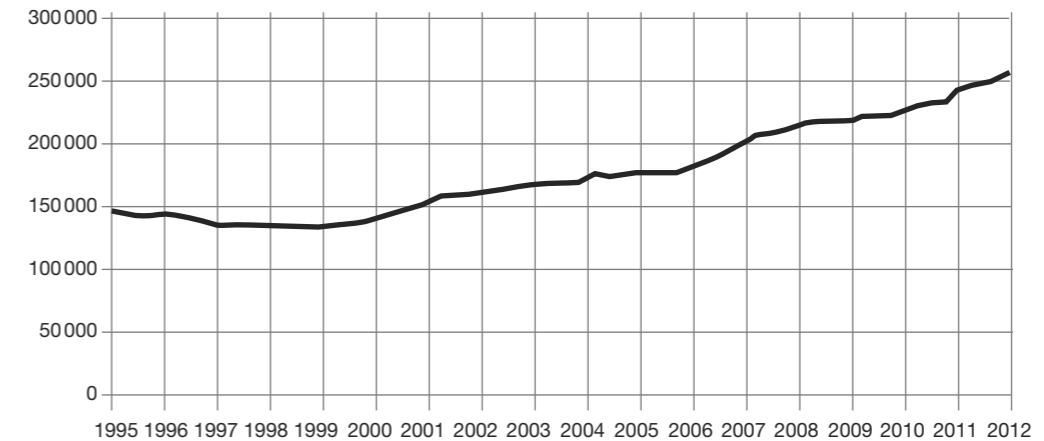
Bewilligungen, weil die Aufgabe der Erwerbstätigkeit den Behörden nicht immer gemeldet wird.

Durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts hat der Grenzgängerstatus deutlich an Attraktivität gewonnen. Entsprechend hat sich die Zahl der Grenzgänger in den letzten Jahren stark erhöht. In den letzten fünf Jahren, also zwischen dem erstem Quartal 2007 und dem ersten Quartal 2012, hat die Anzahl der Grenzgängerinnen und Grenzgänger um 28,8% zugenommen, sie liegt momentan bei rund 256 000 (vgl. Graphik 1).

Personen mit Schweizer Nationalität, welche im Ausland leben und in der Schweiz arbeiten, benötigen wegen ihrer Staatsbürgerschaft keine Bewilligung und sind darum auch nicht Teil der vom BFS erstellten Grenzgängerstatistik. Sie werden jedoch in die Erwerbstätigenstatistik (ETS) integriert und im zweiten Quartal 2011 auf 56 000 geschätzt (Quellen: Arbeitskräfteerhebungen der Nachbarnstaaten). Diese Zahl hat zwischen dem zweiten Quartal 2006 und 2011 um 46,4% zugenommen. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass alle diese 312 000 Personen jeden Tag die Schweizer Grenze überqueren. Eine einmalige Rückkehr pro Woche an den Wohnort genügt, Grenzgänger können also als Wochenaufenthalter in der Schweiz leben. Dies ist auch eine Erklärung dafür, dass die Grenzgänger nicht ausschliesslich aus den Schweizer Nachbarstaaten kommen, sondern einige auch aus weiter entfernten Staaten wie dem Vereinigten Königreich (104), Belgien (83) oder den Niederlanden (73), wobei dies klar Ausnahmen darstellen.

## Mehrheit aus Frankreich

Ein grosser Teil der Grenzgänger kommt aus den drei Ländern Frankreich (135 000), Deutschland (54 000) und Italien (59 000). Dabei war die Zunahme in den letzten fünf Jahren bei den in Italien wohnenden Grenzgängerinnen und Grenzgänger am stärksten (+37%), bei den in Frankreich wohnhaften am schwächsten (+25%) und bei den in Deutschland ansässigen lag sie dazwischen (+31%; gesamtschweizerisch: +28,8%). Diese sind mehrheitlich in den drei Grossregionen Genfersee (33,9% der Grenzgänger), Nordwestschweiz (25,3%) und Tessin tätig (20,9%). Die stärksten Zunahmen in den letzten



Graphik 1: Bestand und Entwicklung der ausländischen Grenzgänger.

fünf Jahren fanden hingegen nicht in diesen Regionen statt, sondern in Zürich (+59,2%), im Espace Mittelland (+37,6%) und in der Zentralschweiz. Dies hat mit der Aufhebung der Grenzzonen für die EU-17/EFTA am 1. Juni 2007 zu tun – zuvor konnte man mit einer G-Bewilligung in der Zentralschweiz gar nicht erwerbstätig sein.

Rund 41% der in Frankreich wohnhaften Grenzgänger sind im Departement Haute-Savoie wohnhaft, welches an die Kantone Genf und Wallis grenzt. Trotz der Aufhebung der Grenzzonen 2007 ist der allergrösste Teil (94,8%) der Grenzgänger aus Frankreich in den Grenzdepartementen zu Hause: in den Departementen Haute-Savoie (55 000), Haut-Rhin (32 000), Doubs (20 000), Ain (16 000), Jura (4 000) und Haute-Saône (300).

In Deutschland verhält es sich ähnlich: 79,5% aller Grenzgänger (4. Quartal 2011) sind in den an die Schweizer Grenze angrenzenden Landkreisen zu Hause. Am meisten sind es mit rund 20 000 im Kreis Lörrach, gefolgt vom Kreis Waldshut mit 13 000 und Konstanz mit 8 000.

Fast zwei Drittel der aus Frankreich stammenden Grenzgänger (85 000) arbeiten in der Genferseeregion (Kantone GE, VD, VS), während rund 30 000 in der Nordwestschweiz (Kantone BS, BL, AG) tätig sind, und 19 000 im Espace Mittelland (Kantone BE, FR, JU, NE, SO) einer Arbeit nachgehen. In der Nordwestschweiz kommen noch 35 000 Personen hinzu, die in Deutschland zu Hause sind. Die dritte Grossregion, die eine grosse Zahl Grenzgänger aufweist, ist das Tessin mit 53 000 Erwerbstätigen. Diese sind beinahe ausschliesslich in Italien wohnhaft. In der Genferseeregion und im Tessin stammen die

1. Quartal 2012			
<b>Geschlecht</b>		<b>Alter</b>	
Männer	163 728	15-19	1 540
Frauen	92 307	20-24	15 912
		25-29	32 969
<b>Grossregionen</b>		30-34	37 221
Genferseeregion	86 696	35-39	36 705
		40-44	38 069
Espace Mittelland	19 976	45-49	37 461
Nordwestschweiz	64 758	50-54	26 607
Zürich	7 699	55-59	17 217
Ostschweiz	22 300	60+	12 334
Zentralschweiz	1 188		
Tessin	53 417		
<b>Wohnsitzstaat</b>		<b>Sektoren</b>	
Deutschland	53 684	Landwirtschaft	1 720
Frankreich	134 932	Industrie	102 135
Italien	58 722	Dienstleistung	152 181
Österreich	8 214		
Andere	434		
<b>Total</b>	<b>256 036</b>	<b>Total</b>	<b>256 036</b>

Tabelle 1: Ausländische Grenzgänger nach Geschlecht, Grossregion, Wohnsitzstaat, Altersgruppen und Wirtschaftssektoren.

Grenzgänger also fast ausschliesslich aus Frankreich bzw. Italien, während in der Nordwestschweiz ähnlich viele Personen mit einer G-Bewilligung aus Deutschland wie aus Frankreich arbeiten.

Während nach absoluten Zahlen betrachtet die Genferseeregion deutlich am meisten Personen mit einer G-Bewilligung aufweist, lässt sich die Relevanz der Grenzgängertätigkeit für

einen Arbeitsmarkt besser erfassen, wenn die Anzahl der grenzüberschreitenden Arbeitnehmenden in Bezug zu den Erwerbstätigen gesetzt wird. Dabei wird ersichtlich, dass im Tessin rund ein Viertel aller Erwerbstätigen (24,8 %) Grenzgänger oder Grenzgängerinnen sind. Im Vergleich dazu sind die relativen Anteile an den Erwerbstätigen in der Genferseeregion (9,8 %) und der Nordwestschweiz deutlich niedriger (10,0 %). Gesamtschweizerisch beträgt der Anteil 5,4 %.

### Beschäftigung in eher weniger qualifizierten Berufen

Um ein adäquates Bild der momentanen Situation der Grenzgänger und ihrer Relevanz für die Schweizer Wirtschaft erhalten zu können, ist es wichtig zu wissen, in welchen Wirtschaftssektoren und Berufsgruppen sie tätig sind und wo Unterschiede zur restlichen erwerbstätigen Bevölkerung bestehen. Eine Betrachtung nach Wirtschaftssektoren lässt den Schluss zu, dass Grenzgänger und Grenzgängerinnen überdurchschnittlich häufig im sekundären Sektor, also der Industrie, tätig sind. So sind 39,9% im industriellen Sektor tätig, während es bei der erwerbstätigen Bevölkerung insgesamt nur 22,5% sind. Umgekehrt verhält es sich im tertiären Sektor mit Dienstleistungsberufen: Während 73,9% aller Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich arbeiten, sind es bei den Grenzgängern nur 59,4%. In der Landwirtschaft sind rund 0,7% der Grenzgänger tätig, gegenüber 3,6% bei allen Erwerbstätigen.

Aufschlussreich ist auch die Betrachtung nach Berufshauptgruppen basierend auf der ISCO-08 (International Standard Classification of Occupations 2008). Die ISCO ist eine No-

menklatur, welche Tätigkeiten in Gruppen zusammenfasst und basierend auf den dafür notwendigen Fähigkeiten und Fertigkeiten (skill level) hierarchisch anordnet. Auf der am stärksten aggregierten Ebene, jene der Berufshauptgruppen, finden sich zehn Kategorien. Die Kategorien «Führungskräfte» und «Akademische Berufe» erfordern etwa einen hohen skill level, die Kategorien «Anlagen und Maschinenbediener, Montierer» und «Hilfsarbeitskräfte» benötigen weniger Qualifikationen. Betrachtet man die Verteilung der Grenzgänger über diese Kategorien hinweg und vergleicht diese mit der Verteilung aller Erwerbstätigen, treten Unterschiede zu Tage (vgl. Tabelle 2). Ein markanter Unterschied zeigt sich bei der Gruppe der «Akademischen Berufe», in der 23,5% der erwerbstätigen Bevölkerung zugeordnet werden, gegenüber 11,7% bei den Personen mit einer G-Bewilligung, was einem Unterschied von 11,8 Prozentpunkten entspricht. Ein weiterer deutlicher Unterschied zeigt sich bei den «Hilfsarbeitskräften»: 17,3% der Grenzgänger sind in Tätigkeiten aktiv, die dieser Kategorie entsprechen, während es bei allen Erwerbstätigen nur 4,3% sind. Dies entspricht einem Unterschied von 13 Prozentpunkten. Generell zeigt sich, dass die Erwerbstätigen mit G-Bewilligung in den Kategorien der anspruchsvolleren Tätigkeiten unterrepräsentiert sind, während es am anderen Ende der Skala umgekehrt aussieht. Das Gesamtbild zeigt klar, dass Grenzgängerinnen und Grenzgänger in weniger anspruchsvollen Tätigkeiten als die erwerbstätige Bevölkerung insgesamt beschäftigt sind.

Die Untervertretung der Grenzgänger in den Kategorien, welche eine bessere Qualifikation erfordern, entspricht den Resultaten einer Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft Seco. Sie zeigt, dass Grenzgängerinnen und Grenzgänger in den

Kantonen Genf (-16%) und Tessin (-18%) im Schnitt deutlich weniger verdienen als die anderen Arbeitnehmenden (Seco 2011). Die Unterschiede werden zwar kleiner, wenn diverse Faktoren, wie die Bildungsjahre oder die Branche, herausgefiltert werden: sie haben tatsächlich einen Einfluss auf den Lohnunterschied. Nichtsdestotrotz bleibt gemäss Seco auch bei Berücksichtigung dieser Faktoren noch ein Lohnunterschied bestehen (GE:-6%; TI:-11%).

### Statistiken wichtig für die Beobachtung der Entwicklung

Zieht man die wichtige Rolle der grenzüberschreitenden Erwerbstätigkeit insbesondere für die Arbeitsmärkte der Romandie und des Tessins in Betracht, erscheint die erhöhte Präsenz der Thematik in Politik und Medien nachvollziehbar. Verständlich ist auch das Interesse an der künftigen Entwicklung der Grenzgängerzahlen. Solche Prognosen zu erstellen, ist jedoch schwierig, da diese von der wirtschaftlichen Entwicklung und dem politischen Geschehen beeinflusst sind. Umso wichtiger erscheinen ein qualitativ hochwertiges Monitoring der lang- und kurzfristigen Entwicklungen sowie ein detailliertes Bild der Ist-Situation, zu dem die Grenzgängerstatistik einen wichtigen Teil beiträgt.

#### Bibliographie

Seco, 2011. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. 7. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU. Bern: Seco.

	Grenzgänger 2012 Q1		Erwerbstätige <sup>1</sup> 2012 Q1	
	absolut	in %	absolut (in 1000)	in %
<b>Total</b>	<b>256 036</b>		<b>4 365</b>	
Führungskräfte	17 384	6.8%	344	7.9%
Akademische Berufe	30 013	11.7%	1 024	23.5%
Techniker/innen und gleichrangige Berufe	44 233	17.3%	771	17.7%
Bürokräfte, kaufmännische Angestellte	22 159	8.7%	413	9.5%
Dienstleistungs- und Verkaufsberufe	35 437	13.8%	710	16.3%
Fachkräfte in der Landwirtschaft	1 284	0.5%	142	3.3%
Handwerks- und verwandte Berufe	42 462	16.6%	582	13.3%
Anlagen- und Maschinenbediener/innen	16 227	6.3%	167	3.8%
Hilfsarbeitskräfte	44 357	17.3%	189	4.3%
Keine Zuordnung möglich	2 480	1.0%	23	0.5%

Tabelle 2: Erwerbstätige und ausländische Grenzgänger nach Berufshauptgruppen.

1) Erwerbstätige der ständigen Wohnbevölkerung gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

## Les frontaliers

Pour pouvoir exercer une activité lucrative en Suisse en tant que frontalier, il est nécessaire de disposer d'un domicile dans un des Etats de l'UE/AELE, d'avoir un employeur en Suisse ou un siège d'entreprise indépendant ainsi que de rentrer chaque semaine au domicile. Actuellement, quelque 256 000 frontaliers travaillent en Suisse. A ce chiffre s'ajoutent environ 56 000 ressortissants suisses qui vivent à l'étranger, mais exercent une activité lucrative en Suisse. La plupart des frontaliers étrangers exercent principalement leur activité lucrative dans le bassin lémanique, dans le nord-ouest de la Suisse et au Tessin. En grande majorité, ils habitent en France, en Allemagne et en Italie. D'ailleurs la France fournit à elle seule la moitié de tous les frontaliers. Bien que les zones frontalières aient été abolies en 2007, la plupart des personnes détentrices d'un permis G habitent les départements frontaliers en France et en Italie ou les «Landkreise» en Allemagne. Comparativement à la population active, les frontaliers exercent plus fréquemment une activité dans l'industrie; par conséquent, ils sont plutôt sous-représentés dans le secteur tertiaire, tout comme dans les activités hautement qualifiées, telles que les professions universitaires. En revanche, ils sont surreprésentés dans les activités demandant une main-d'œuvre peu qualifiée. De manière générale, les frontaliers occupent des postes de travail plutôt peu qualifiés par rapport à la population autochtone active.

Il est difficile d'établir des pronostics concernant l'évolution de cette situation du fait que l'effectif des frontaliers est influencé par l'évolution économique et les événements politiques. Un monitoring qualitativement élevé de l'évolution tant à court qu'à long terme ainsi qu'une analyse détaillée de la situation effective importent donc d'autant plus.

**Martial Berset** est Arbeits- und Organisationspsychologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesamt für Statistik.

# Projets et réalités migratoires.

Des facteurs législatifs et économiques ont conduit au cours de la dernière décennie à une accélération de l'immigration et à l'émergence d'une forme de migration auparavant marginale en Suisse: la migration hautement qualifiée. Le cas de l'immigration allemande illustre cette migration contemporaine.

La population allemande résidente permanente en Suisse a plus que doublé, en conséquence d'une immigration soutenue. Elle est passée de 117 000 personnes à fin 2001 à 277 000 à fin 2011. Le flux migratoire allemand se caractérise par une large part de personnes hautement qualifiées, qui se différencient d'autres groupes de migrants en raison de leurs projets migratoires. Or, leurs aspirations concernant la durée du séjour – qui dépend entre autres des modes et motifs d'immigration et de la situation familiale – interviennent sur leur apport pour l'économie et la société suisse.

## Personnes hautement qualifiées

D'après l'OCDE (1995) une personne est hautement qualifiée lorsqu'elle détient un diplôme de niveau tertiaire ou lorsqu'elle exerce un emploi ou un poste défini comme « qualifié ». La population allemande résidente en Suisse présente selon ce critère un taux de personnes hautement qualifiées supérieur à celui mesuré au sein de la population locale (Graphique 1). Selon l'enquête suisse sur la population active, 77% des immigrants allemands âgés entre 25 et 64 ans répondent à cette définition, contre 56% pour leurs homologues suisses. Ce déséquilibre perdure lorsqu'on considère les Allemands naturalisés (78%) ou ceux qui sont nés en Suisse (2<sup>e</sup> génération, 74%).

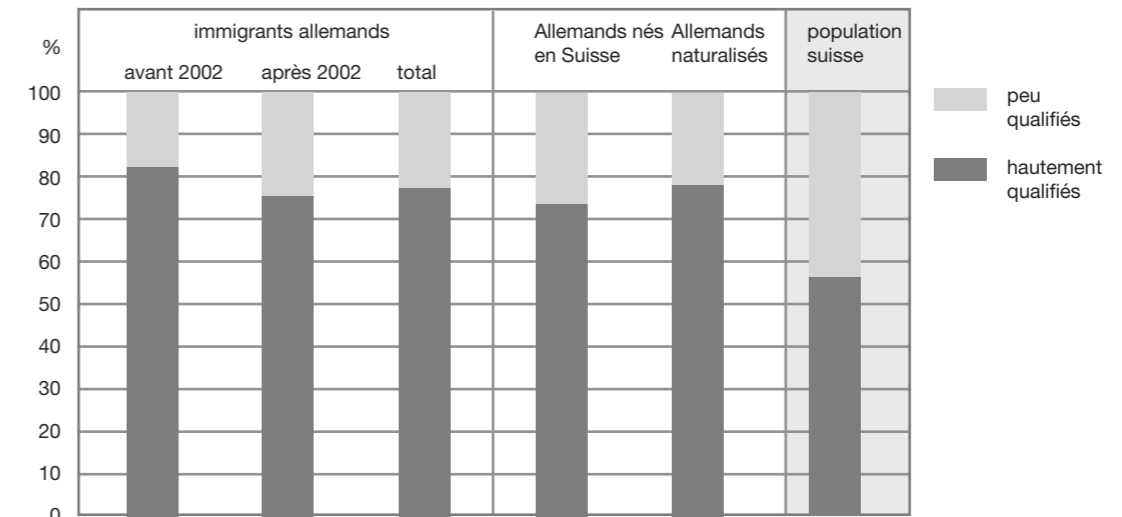
Avec la libre circulation des personnes, la proportion des immigrants allemands hautement qualifiés a légèrement diminué, puisque 82% des personnes venues s'établir avant 2002 peuvent être considérées comme hautement qualifiées contre 76% pour celles qui sont arrivées depuis. L'immigration récente est en outre caractérisée par un déséquilibre entre les

genres: la population allemande hautement qualifiée, arrivée en Suisse avant 2002, compte un rapport de 116 hommes pour 100 femmes, tandis que celui-ci atteint 133 hommes pour 100 femmes parmi les immigrants arrivés après cette date. La population suisse hautement qualifiée est également majoritairement masculine (126/100).

Dans un contexte général de globalisation des marchés du travail, l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, couplée à une conjoncture économique favorable, a facilité l'immigration allemande. Les employeurs ont bénéficié de facilités accrues à engager des ressortissants de l'UE alors que les conditions d'accès au marché du travail suisse se sont libéralisées pour les candidats à l'immigration. L'arrivée de personnel qualifié d'outre-Rhin répond de plus à une forte demande de plusieurs secteurs économiques. Parmi les travailleurs allemands hautement qualifiés, 39% exercent une activité dans le domaine de la santé, de l'enseignement, de la culture ou des professions scientifiques. Il s'agit notamment d'infirmiers diplômés, de médecins ou de physiothérapeutes et ergothérapeutes. Près de 22% sont actifs dans une profession de la technique et de l'informatique, 20% dans le management, l'administration, les banques, les assurances et les professions judiciaires et 12% dans les professions commerciales, de transport et de circulation.

## La migration allemande est-elle permanente ?

Le fort accroissement de la population allemande en Suisse suscite de nombreuses interrogations, liées à leur impact économique et social. D'une part, on se demande dans quelle mesure la population allemande constitue une concurrence à la main-d'œuvre indigène. D'autre part, on s'interroge également sur la contribution de ce flux migratoire à la croissance économique de la Suisse. Ces questions peuvent être abordées en considérant l'intention de séjourner plus ou moins longtemps en Suisse; les motifs de la migration, la trajectoire migratoire et la durée de séjour conditionnent en effet étroitement l'impact économique et social du flux migratoire allemand.



Graphique 1: Niveau de qualification selon l'OCDE pour différentes sous-populations, 2010.  
Source : Office fédéral de la statistique (OFS) – ESPA

Les théories migratoires suggèrent que le caractère temporaire ou définitif de la migration est influencé par la nature du projet migratoire façonné autant avant le départ que lors du séjour. Selon la théorie des Push et Pull, les motifs de la migration sont une combinaison entre des déficits ressentis au pays d'origine (facteurs push), et l'attractivité des conditions de vie et de travail dans le pays d'accueil (facteurs pull). La pondération de ces différents facteurs conduit à des comportements migratoires variés en termes de durée de séjour.

Une étude allemande sur les motivations à l'émigration du personnel qualifié et des cadres de l'économie et de la science met en avant l'importance de la situation professionnelle et salariale tant du côté « push » que « pull » (Prognos 2007). Cependant, le principal motif d'attraction dans le pays d'accueil évoqué est la famille et le cercle relationnel.

Au vu de ces résultats, les auteurs établissent une typologie des émigrants, en cinq groupes:

- le travailleur qualifié à la recherche d'une meilleure qualité de vie;

- l'universitaire professionnellement mécontent des opportunités professionnelles existant en Allemagne;
- le jeune universitaire à la recherche d'un nouveau défi;
- l'élite professionnellement établie à la recherche de perspectives professionnelles nouvelles;
- le travailleur qualifié qui détermine sa trajectoire migratoire en restant centré sur la famille.

À chacune de ces catégories correspondent des projets migratoires différents. Le travailleur qualifié, à la recherche d'une meilleure qualité de vie, se projettera à plus long terme dans le pays d'accueil que le jeune universitaire. L'étude de Prognos montre ainsi que la motivation au retour est particulièrement prononcée chez les Allemands titulaires d'une formation tertiaire à la recherche d'un nouveau défi.

En Suisse, il n'existe pas à l'heure actuelle d'étude identifiant les projets migratoires des Allemands. En revanche, des don-

nées sur leur durée de résidence sont à disposition. Ainsi, 14 600 Allemands installés en Suisse ont quitté le pays au cours de l'année 2010. Dans la moitié des cas, la durée de séjour en Suisse ne dépasse pas 2 ans et 4 mois (la moyenne se situant à 4 ans). Les principales nationalités européennes en Suisse présentent, en cas de départ, des durées médianes de séjour plus longues (les Italiens 5 ans et 7 mois ou les Portugais 3 ans et 4 mois). Ainsi, la population allemande est plutôt mobile, avec des durées de séjour en Suisse plus courtes comparativement à d'autres collectivités migrantes.

Une analyse plus détaillée montre cependant que les durées médianes de séjour diffèrent selon les branches d'activités. Celles où les Allemands sont très présents – les secteurs bancaire et médical, le commerce, les professions juridiques ainsi que la production chimique – sont particulièrement touchées par une migration de plus longue durée, voire permanente. Ces affirmations doivent être nuancées lorsque le mode d'immigration est pris en compte. Une personne immigrante par mutation au sein d'une entreprise pour un échange d'une durée déterminée – communément désignée par le terme d'Expats – présentera une probabilité plus élevée de quitter la Suisse qu'une personne qui vient de son propre chef. Le groupe des Expats est cependant plutôt restreint en Suisse : parmi les 57% d'immigrants allemands hautement qualifiés ayant trouvé un emploi en Suisse avant de quitter leur pays, seuls 14% viennent par mutation au sein de l'entreprise.

### Le facteur familial explique les retours des Allemands

La durée de séjour relativement courte, pour les Allemands ayant quitté la Suisse en 2010, est certainement à relier à la dimension familiale de cette migration. Le rôle de la famille et du cercle relationnel dans les projets migratoires a été mis en évidence par l'étude de Prognos. D'une part, la présence d'une famille diminue la volonté de retourner dans le pays d'origine et d'autre part elle implique pour le migrant des considérations organisationnelles importantes dans la réalisation des projets migratoires.

En 2000, 80% des couples allemands mariés, de formation tertiaire, ont fondé leur famille avant d'arriver en Suisse (Wanner et Fei 2005). Toutefois, en 2010, les familles ne représentent que 27% de la population immigrante allemande. Dans la majorité des cas, les enfants n'ont pas encore atteint l'âge de la scolarité obligatoire (63%). Si les deux parents souhaitent exercer une activité professionnelle, il leur faut trouver un accueil extra-familial soit au sein d'une organisation spécialisée (crèches, accueil parascolaire, mamans ou familles de jours ou jardin d'enfants) soit avec l'aide d'une personne privée (baby-sitter ou employés de maison). Compte tenu du mouvement migratoire et de la distance qu'il implique, il est difficile pour les migrants de recourir à l'aide des grands-parents.

En Allemagne, 38% des enfants entre 0 et 10 ans dont la mère est titulaire d'un niveau de formation tertiaire bénéficient d'un accueil extra-familial (jardin d'enfants, crèche ou garderie) (Kreyenfeld 2004). En Suisse, selon l'ESPA, seuls 18% des couples allemands hautement qualifiés à la tête d'une famille comptant au moins 1 enfant de moins de 15 ans utilisent régulièrement des structures externes (crèches, mamans de jour ou accueil parascolaire) pour encadrer leur(s) enfant(s). Si les catégories d'âges ne permettent pas une comparaison parfaite, la différence entre ces deux taux révèle cependant les difficultés auxquelles sont confrontés les couples concernant la conciliation entre la vie familiale et professionnelle.

En l'absence d'enfant(s), la nationalité n'est pas déterminante dans l'accès au marché suisse du travail pour les hommes et les femmes mariés. Seule une faible différence de genre existe : la probabilité d'être économiquement actif s'élève pour les hommes à 98% contre 94,5% chez les femmes. Par contre, l'arrivée d'enfant(s) ne conduit pas seulement à une accentuation de cette inégalité de genre, mais aussi à un écart dans les probabilités des Suissesses (85,6%) et des Allemandes (71%).

Ce résultat peut certainement être relié à la difficulté rencontrée par les migrants à structurer la prise en charge des tâches familiales. Les valeurs traditionnelles quant à la répartition des tâches et rôles au sein de la famille restent en effet ancrées dans

la société suisse. Comme le notent Riaño et Baghdadi (2007) le principe de «good mothers stay at home» a généré un manque d'institution de prise en charge de la petite enfance. Si les Suissesses peuvent trouver des alternatives grâce à un membre de la famille, l'absence de réseau ou sa petite taille handicapent les femmes migrantes hautement qualifiées à rester ou à s'insérer sur le marché suisse du travail. Pour cette raison, la migration peut être vécue comme un échec pour le partenaire féminin et conduire à un retour dans le pays d'origine.

En conclusion, il importe de noter que malgré son importance chiffrée, la migration allemande n'a donné lieu qu'à de très rares études. Pour cette raison, nous sommes contraints de recourir à des données quantitatives, issues par exemple de l'enquête suisse sur la population active, pour comprendre les projets migratoires. Les résultats observés suggèrent que la migration allemande en Suisse est souvent de faible durée, soit parce qu'elle est vécue comme une expérience volontairement limitée, soit parce qu'elle résulte d'un échec migratoire. Dans ce dernier cas, le facteur familial peut certainement expliquer certains retours. Plusieurs autres facteurs doivent être pris en compte pour appréhender dans sa globalité la complexité de cette migration allemande hautement qualifiée. L'identification de ces facteurs, par des études spécifiques, paraît cruciale en vue de tirer au mieux parti des impacts économiques et sociaux de cette migration.

#### Bibliographie

- Kreyenfeld, Michaela**, 2004, Sozialstruktur und Kinderbetreuung. MPIDR Working Paper WP 2004-2009.
- OECD 1995**, The Measurement of Scientific and Technological Activities. Manual on the Measurement of Human Resources Devotes to S&T «Canberra Manual». Paris.
- Prognos 2007**, Gründe für die Auswanderung von Fach- und Führungskräften aus Wirtschaft und Wissenschaft. Berlin.
- Riaño, Yvonne; Baghdadi, Nadia**, 2007, Understanding the Labour Market Participation of Skilled Immigrant Women in Switzerland: The Interplay of Class, Ethnicity, and Gender. Dans: Journal of International Migration and Integration, 8, 2: 163-183.
- Wanner, Philippe; Peng Fei**, 2005, Facteurs influençant le comportement reproductif des suisses. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.

## Die Deutschen – Zuwanderung von Hochqualifizierten

Die Globalisierung der Arbeitsmärkte, der Abschluss der Bilateralen Verträge mit der EU sowie eine günstige wirtschaftliche Konjunktur haben im vergangenen Jahrzehnt dazu beigetragen, dass viele gut qualifizierte Arbeitskräfte aus Deutschland in die Schweiz eingewandert sind. Die Zahl permanent anwesender Deutscher hat sich denn auch verdoppelt. Lebten 2001 117 000 Personen dieser Bevölkerungsgruppe hier, waren es Ende 2011 277 000. Die Mehrheit der eingewanderten Deutschen verfügt über ein hohes Ausbildungsniveau: 77 Prozent der 25- bis 64-Jährigen haben einen Abschluss einer Hochschule oder üben einen Beruf aus, der als «hochqualifiziert» eingestuft wird.

Die starke Zunahme der Gruppe deutscher Staatsangehöriger hat zu zahlreichen Debatten über deren wirtschaftliche und soziale Stellung in der Schweiz geführt. Betrachtet man jedoch die Dauer der Anwesenheit dieser Personen, zeigt sich, dass sie im Schnitt deutlich weniger lange in der Schweiz verweilen, als man annehmen würde. Die Gründe dafür sind unterschiedlich: Manche planen von Anfang an einen Aufenthalt von begrenzter Dauer, andere kehren nach Deutschland zurück, weil sie ihr Migrationsprojekt als gescheitert betrachten. Dies ist vor allem der Fall bei Paaren, die Kinder haben, beide Elternteile jedoch berufstätig sein möchten. Die eingeschränkten Möglichkeiten der ausserfamiliären Kinderbetreuung veranlassen sie, insbesondere wenn keine weiteren Familienmitglieder wie etwa Grosseltern in der Schweiz leben, zurückzukehren.

**Ilka Steiner** demographe, est collaboratrice scientifique à l'Institut d'études démographiques (I-Démo) de l'Université de Genève. Dans le cadre de son doctorat, elle analyse les processus d'installation et d'intégration de la population allemande en Suisse.

# « Cent pourcent Gruérien, cent pourcent Français. »

Les Français sont toujours plus nombreux à venir s'installer durablement en Suisse romande. A la faveur d'un climat incertain favorisé par les élections présidentielles passées, ils apprennent à s'intégrer à un monde helvétique aussi proche que lointain. De nombreux Français qualifiés occupent des postes de cadres pour lesquels la main-d'œuvre suisse fait défaut.

« Vous avez dû être surpris en arrivant en Suisse. C'est tout petit ici. » Le général Jean-Philippe Ganascia, ex-commandant de la Force européenne au Tchad, est perplexe. La réflexion de ce chef de bureau, en l'accueillant à Genève, traduit un complexe qu'il n'avait aucunement l'intention de susciter. Depuis juin 2011 conseiller du directeur du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève – un organisme créé par la Suisse – l'officier supérieur français a le sentiment que son interlocuteur lui prête, sans même en avoir conscience, une arrogance qui lui est bien étrangère. Féru d'histoire, Jean-Philippe Ganascia a déjà visité la plupart des musées de Suisse, un pays dont il avait déjà avant sa venue une image positive et libre de tout préjugé. Deuxième surprise, cette Genève internationale où il pensait goûter à « une vie trépidante » et qui, finalement, « n'est pas plus ouverte que les autres villes ». D'une voix calme et généreuse, bien décidé à développer un maximum de contacts, le général avoue avoir été un moment déstabilisé. « En arrivant en Suisse francophone, je ne m'attendais pas à vivre ce creux relationnel. »

Deux pays pourtant si proches, partageant la même langue, la France et la Suisse romande sont en réalité deux mondes. Lesquels se désirent, parfois ardemment, sans pourtant s'aimer vraiment quand ils ne se connaissent pas, mais finissent par s'aimer raisonnablement à force de se connaître. Aux yeux des Français qui n'ont jamais mis les pieds en Suisse, celle-ci exhale du bien-être, de la stabilité et de la prospérité, mais aussi de l'argent sale des fraudeurs, mafieux et dictateurs de tout poil. Mais pour la plupart de ceux qui décident de s'y installer, le côté clair de leur pays d'adoption finit, avec le temps, par

estomper le côté obscur. Ces résidents de nationalité française sont toujours plus nombreux : 157 000 inscrits sur les listes consulaires en 2011, en hausse de 7,3% par rapport à 2010 et de 25% en regard de 2005. A ce chiffre, il faut ajouter quelque 20 000 personnes non inscrites officiellement. C'est en Suisse que figure la plus importante communauté de Français expatriés, qui pour la première fois ont élu leur propre député à l'Assemblée nationale, lors des législatives de juin passé.

## Naturalisations en vogue

Signe tangible d'un regain d'intérêt des Français pour la Suisse, depuis quelques mois ces derniers semblent se bousculer au portillon de la naturalisation. C'est notamment le cas dans le canton de Fribourg : en 2011, le nombre de dossiers en cours de traitement (pour une naturalisation ordinaire) a atteint 96, dont 31 ont été finalisés, contre seulement 10 en 2007 et 7 en 2005. Au cours du premier trimestre 2012, pas moins de 15 dossiers ont déjà été déposés, regroupant parfois plusieurs personnes d'une même famille. « C'est une surprise et une véritable explosion », commente Jean-Pierre Coussa, chef de service de l'état civil et des naturalisations, à Fribourg. Pour les autres cantons, faute d'informations précises sur les demandes de naturalisation les plus récentes, il est encore difficile de confirmer ce phénomène.

Qu'est-ce qui peut bien pousser les Français sur les terres helvétiques ? L'historien Alain-Jacques Tornare, « 100% Gruérien, 100% Français » comme il aime lui-même se qualifier, fait un rapprochement avec les années 1780. Pressentant un grand chambardement, maints Français avaient alors pris le chemin de la Suisse, à l'image de François-Claude Gigot de Garville, écuyer royal et administrateur général des domaines du roi de France. Les blocages qui semblent aujourd'hui paralyser la France, de même que la conscience plus ou moins diffuse de son relatif déclin, pourraient à nouveau inciter certains de ses concitoyens à franchir les Alpes.

## Sentiment de reconnaissance

Dans le passé, ce sont les bouleversements politiques successifs en France qui ont entraîné une forte poussée d'immigra-

tion en Suisse : en 1789 avec la Révolution, puis en 1815 avec le débarquement de Napoléon Bonaparte, en 1830 avec l'arrivée de Louis-Philippe et en 1848 avec la naissance de la Deuxième République. Aujourd'hui, ce sont surtout les offres d'emploi et les études qui attirent les migrants, plus que des considérations exclusivement fiscales qui ne touchent qu'une petite minorité de gens fortunés non actifs au bénéfice d'un forfait dans certains cantons. Les Français en Suisse sont plutôt jeunes : 55% ont moins de 40 ans, 23% moins de 18 ans. Certains joignent l'utile à l'agréable. Ainsi, profitant en 2008 d'une mutation en Suisse alors qu'elle collaborait à Paris au sein du groupe Bombardier, la Franco-Suisse Joanne Bourgeois, aujourd'hui secrétaire générale adjointe ad interim à la toute nouvelle Fondation romande pour le cinéma, affirme avoir quitté la capitale française, souhaitant vivement s'éloigner des complications de la vie parisienne et se rapprocher de la nature. « En Suisse », relève-t-elle par ailleurs, « le fédéralisme nous place très vite au cœur des enjeux et des décisions. Depuis que j'y habite, je m'intéresse beaucoup plus à la politique. »

Il n'est certes pas nécessaire d'en vouloir à la France pour se sentir bien en Suisse. Pascal Vallet, directeur associé du cabinet d'ingénieurs consultants Antaès, à Lausanne, fait volontiers la promotion du commerce extérieur de l'Hexagone. Ce Bourguignon d'origine n'a pas hésité à acheter un drapeau français pour soutenir l'équipe tricolore de rugby à Cardiff le 17 mars dernier. Mais, reconnaissant aux Suisses de l'avoir si bien accueilli quand il a créé sa société en 2007, avec le soutien des milieux bancaires, il a décidé de demander sa naturalisation dès cet été. Au vrai, la communauté française de Suisse a du mal à être distinguée de la communauté suisse de France. Ce sont souvent les mêmes personnes. Les binationaux représentent en effet presque la moitié des Français immatriculés en Suisse.

Ces derniers provoquent-ils des réactions de rejet auprès des Suisses romands comme les Allemands auprès des Suisses alémaniques ? Si une certaine mauvaise humeur est parfois perceptible à l'égard des frontaliers, notamment à Genève, elle ne touche pas vraiment les Français détenteurs d'un permis d'établissement de longue durée et encore moins les binationaux. Et pour cause : « Les Germains de langue française », selon l'expression d'Alain-Jacques Tornare, parlent la même langue que « la minorité non visible des Français ». Avec leur Hochdeutsch fluide et rapide, les Allemands se font quant à eux singulièrement remarquer par les Suisses alémaniques sur les terrasses des restaurants zurichois.

## Déficit de cadres

Quoi qu'il en soit, remarque le Français Henri Muhr, CEO du groupe de construction Steiner depuis trois ans, « les Français viennent en Suisse notamment pour combler un déficit de cadres, d'experts et de managers ». Et Didier Forget, CEO de

Fläkt Woods de confirmer : « J'ai recruté une assistante de direction non pas grâce à son passeport français, mais en raison de son expérience à l'international. Il n'est pas facile de trouver ces compétences dans le seul vivier de la Suisse romande. » Qui plus est, comme le marché suisse est souvent considéré par les entreprises françaises comme un marché test (ce qui réussit en Suisse réussit ailleurs dans le monde !), ce n'est pas demain la veille que la présence tricolore va s'affaiblir.

Reste aux nouveaux venus à se mettre au diapason des mœurs et coutumes helvétiques. Demandant un conseil à un banquier dès son arrivée en Suisse, Pascal Vallet s'est entendu dire : « Ne répondez pas aux questions que l'on ne vous pose pas. » Les Suisses ne supportent pas la rhétorique de certains Français qui leur donne des complexes d'infériorité, au demeurant injustifiés, comme tous les complexes. Mais si le renard français prend le temps d'appivoiser le petit prince suisse, s'ensuit à coup sûr une belle histoire dans l'histoire de leurs étroites relations.

## Le pendant des Allemands de Zurich

Parmi les Français qui se fondent dans le paysage helvétique se trouve un nombre croissant de travailleurs qualifiés, formés en particulier à l'ingénierie et au commerce dans l'Hexagone voisin. Certains dirigent même des fleurons de l'industrie helvétique, à l'instar de François Thiébaud, à la tête des montres Tissot, ou d'Alexandre Sacerdoti, patron des chocolats Villars. Les autres sont plus discrets, occupant des postes de cadres ou de managers. « L'évolution est nette : on observe de plus en plus de jeunes, juste diplômés ou au bénéfice d'une première expérience professionnelle, qui viennent travailler en Suisse et qui y développent un projet de vie », observe Romain Duriez, directeur de la Chambre France-Suisse pour le commerce et l'industrie. « Le phénomène est similaire à ce que l'on observe avec les Allemands du côté de Zurich. »

Auteur de « Travailler et vivre en Suisse », David Talerman analyse la situation en des termes simples : « La France a la spécificité de produire beaucoup de diplômés, notamment beaucoup d'ingénieurs. Mais elle ne parvient pas à les absorber. En Suisse, il y a au contraire une forte pénurie de certaines catégories de main-d'œuvre qualifiée. Logiquement, on voit arriver beaucoup de jeunes trentenaires sur le marché suisse. »

Réponse aux changements suisses. Leur présence est particulièrement marquée dans le génie civil et la construction en général, la finance ou l'hôtellerie. Un phénomène qui tient en partie à l'évolution du tissu économique suisse, analyse Dimitri Djordjèvic, directeur romand de la société de recrutement Mercuri Urval. « La situation a énormément changé ces quinze dernières années. Avant, le tissu romand était surtout constitué de PME qui recrutaient localement. Aujourd'hui, dans l'arc lémanique en tout cas, on trouve beaucoup de sociétés interna-

tionales qui ont besoin de personnel très qualifié, disposant de compétences pointues. Mais le vivier romand ne s'est guère étendu. Du coup, les entreprises doivent aller chercher ailleurs et, pour des raisons de proximité évidentes, la France est l'une des zones de recrutement importantes. »

Ces immigrés très profilés sont également nombreux dans le milieu académique. A l'instar de Philippe Gillet, vice-président de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) et ex-directeur de cabinet de la ministre française de l'Enseignement supérieur et de la recherche, Valérie Pécresse. « Quelque 12% des professeurs de l'EPFL viennent de France, ce n'est pas anodin », explique le géophysicien. « Le taux est également significatif au niveau des étudiants et des doctorants. Les hautes écoles suisses sont de plus en plus attractives pour les Français, parce qu'il y a ici des moyens pour la recherche que l'on ne trouve pas facilement ailleurs. Mais entrer dans les universités et EPF n'est pas évident. En général, ce sont donc des talents qui arrivent ici. »

Paru dans L'Hebdo du 12 avril 2012. Impression avec l'accord de la rédaction de L'Hebdo.

## Französinen und Franzosen der Schweiz

Innerhalb von 20 Jahren hat sich die Zahl von Französinen und Franzosen in der Schweiz nahezu verdoppelt. Lebten 1991 52 384 französische Staatsangehörige hier, waren es Ende 2010 96 879. Zählt man die Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft hinzu, sind es um die 157 000. Nahezu zweimal so viele sind es zudem, wenn auch Grenzgängerinnen und Grenzgänger dazu gerechnet werden: rund 290 000.

Im Vergleich zur Reaktion auf die Zuwanderung von Deutschen in der Deutschschweiz, die verschiedentlich zu Polemiken führte, sorgt die Einwanderung von Französinen und Franzosen in der Romandie kaum für Schlagzeilen. Die Gründe für deren Einwanderung sind freilich die gleichen wie bei den Deutschen: Es handelt sich vorwiegend um hochqualifizierte Arbeitskräfte, die in Schlüsselstellungen von Industrie, Wissenschaft und Verwaltung arbeiten. Die Autoren geben zu bedenken: Fallen die Deutschen etwa in Zürichs Restaurants und Trams durch ihr rasch und perfekt gesprochenes «Hochdeutsch» auf, unterscheiden sich französische Zugewanderte auf der sprachlichen Ebene von helvetischen Frankophonen nur unwesentlich.

Ob es an den sprachlichen Unterschieden liegt oder daran, dass Französinen und Franzosen mentalitätsmässig den Romands näher stehen als Deutsche den Deutschschweizern, sei dahingestellt. Die im Artikel vorgestellten Personen scheinen sich jedenfalls in der Schweiz sehr wohl zu fühlen und schätzen schweizerische Besonderheiten wie etwa die Möglichkeit, auf lokaler Ebene politischen Einfluss nehmen zu können. Einer der Porträtierten meint denn auch, er sei hundertprozentig Greyerzer und hundertprozentig Franzose.

Philippe Le Bé et Linda Bourget sont journalistes du magazine «L'Hebdo».



*Après le passage de la frontière gréco-turque, Kastanies, Grèce, 2011*

Après m'avoir demandé si je faisais un tour du monde, un fonctionnaire des douanes me dirige vers la Grèce, le 17 avril 2011.

L'Evros, un fleuve qui fait frontière avec la Turquie, au nord-est de la Grèce, coule à l'est du village de Kastanies, en territoire turc, et il peut être franchi par les migrants, sans danger, par deux ponts. Pour empêcher le passage illégal de la frontière dans cette région, le gouvernement grec projette de construire une clôture de 12,5 km le long de ce secteur.

D'octobre 2010 à mars 2011, la Grèce demande à Frontex, l'agence européenne de protection aux frontières extérieures, d'engager RABIT (Rapid Border Intervention Team) avec des experts des Etats membres de l'UE et de l'Espace Schengen pour renforcer la sécurité à la frontière. L'engagement de Frontex est ensuite prolongé avec l'opération « Poseidon Land ».

Journal, 17.4.2011, Orestiada ; The Washington Post, 4.11.2010 ; Frontex, communiqué de presse, 29.11.2010 ; Faz Net, 25.10.2011

# Netzwerken und unterstützen – und Parallelwelten überwinden.

Wenn von hochqualifizierten Ausländerinnen und Ausländern die Rede ist, werden oft vorgefasste Meinungen wie folgt geäußert: Sie leben in Parallelgesellschaften, sprechen nur Englisch, schicken ihre Kinder in die internationale Schule, interessieren sich kaum für das politische und soziale Geschehen in der Schweiz. Viele solcher Aussagen mögen zutreffen. Dennoch zeigt ein genauerer Blick auf die Situation der so genannten «Expats», dass die Lage differenzierter ist. Nicole von Jacobs, Integrationsdelegierte des Kantons Basel-Stadt, erzählt von ihren Beobachtungen.

## *Nicole von Jacobs, wer sind die Hochqualifizierten in Basel?*

Zunächst sind es Personen, die für die Life-Science-Industrie nach Basel gekommen sind und in der Forschung arbeiten. Dann sind es aber auch Professoren an der Universität, Ärztinnen, Pflegepersonal, eine Vielzahl weiterer Spezialisten wie Ingenieure, Fachleute mit speziellen Ausbildungen im Handwerksbereich, kurz, eine sehr heterogene Gruppe. Die Leute unterscheiden sich von Schweizerinnen und Schweizern nur dadurch, dass sie aufgrund ihrer beruflichen Ausbildung hierher geholt wurden. Im Durchschnitt sind sie allerdings eher jung; Männer kommen häufig mit ihren Familien, Frauen tendenziell alleine. Aber es gibt auch Paare, bei denen beide Karriere machen und beruflich tätig sein wollen.

*Sie haben für Integration Basel kürzlich eine Ergänzung des Leitbildes veranlasst, in dem Sie neu auch die Zielgruppe der Hochqualifizierten nennen. Weshalb?*

Bei der aktuellen Zuwanderung nach Basel handelt es sich vor allem um Personen aus der EU, mehrheitlich gut Qualifizierte. Diese Gruppe wollen wir gezielt ansprechen. Dies in Ergänzung zu den Migrationsgruppen, die schon länger im Fokus unserer Aktivitäten sind.

## *Wie nimmt die hiesige Bevölkerung diese «neue» Zuwanderung wahr?*

Es gibt Baslerinnen und Basler, die nehmen gerne Kontakt mit Neuzuzüglern auf. Es gibt aber auch die andern, die Angst vor einem Arbeitsplatzverlust haben oder sich darüber ärgern, dass im Tram Hochdeutsch gesprochen wird. Man kann eine breite Palette von Stimmungen beobachten; doch ist es längst nicht so drastisch, wie es häufig geschildert wird. Im Gegensatz etwa zu Zürich hat man in Basel seit Jahrzehnten Erfahrung mit Arbeitskräften, die aus dem Elsass oder dem angrenzenden Deutschland kommen.

Neu ist allerdings, dass ich als Integrationsdelegierte häufig darauf angesprochen werde, ob wir jetzt die Gelder nur noch zugunsten der Hochqualifizierten ausgeben. Meine Antwort ist da ganz klar: Die finanziellen Mittel setzen wir nach wie vor für die Bedürftigen ein. Was wir für die Hochqualifizierten tun, findet mehr auf der ideellen und der Netzwerkebene statt. So waren wir etwa bei einem Kurs über das Schweizer Schulsystem bei Novartis mitbeteiligt. Die Kosten werden vollumfänglich von der Firma getragen – wir von Integration Basel vermittelten lediglich die Kontakte zu Referentinnen und Fachleuten.

Ich werde ausserdem von Organisationen wie etwa «Basel Connect» angefragt, wenn sie Informationsveranstaltungen durchführen. Dies ist eine private Initiative von drei Frauen, die als Gattinnen von Schweizern oder internationalen Fachkräften nach Basel gekommen sind. Sie haben ein Göttsystem ins Leben gerufen, bei dem Neuzuziehende einen Götti oder eine Gotte erhalten, die im Alltag unterstützend wirken. Da gibt's übrigens eine sehr schöne Durchmischung von engagierten Einheimischen und Zugewanderten.

## *Haben Hochqualifizierte besondere Bedürfnisse?*

Ja, sie möchten am liebsten alle Informationen auf Englisch bekommen. Und zwar vorzugsweise im Sinne eines Infoblogs auf dem Internet, wo man Fragen stellen kann und dann eine Antwort darauf erhält.

## *Das unterscheidet Hochqualifizierte aber nicht grundsätzlich von andern Migrantengruppen ...*

Ich stelle fest, dass andere Gruppen nicht so Internetgewohnt sind wie die Hochqualifizierten. Angehörige traditioneller Migrationsgruppen lassen sich gerne persönlich beraten. Grundsätzlich interessieren sich «Expats» jedoch auch für die Angebote, die wir durchführen, wie etwa Führungen durch die Stadt und Willkommensveranstaltungen. Besonders geschätzt werden Kurse wie «Typically Swiss» (in Englisch) oder «Wie ticken die Schweizer?» (auf deutsch). An solchen Anlässen bilden sich oft spontan «Stammtische», die dann autonom auf privater Basis weiterfunktionieren.

## *Funktionieren diese Stammtische auch über die Sprachgrenzen hinweg?*

Es ist naheliegend, dass sich Leute gleicher Sprache zusammenfinden ...

*Ein Bekannter hat kürzlich auf der Strecke Basel-Mailand ein Gespräch mitverfolgt, bei dem sich zwei junge Italienerinnen, die auf dem Novartis Campus arbeiten, ziemlich despektierlich über Basel geäußert haben, im Sinne, da läuft ja nichts, da könne man nicht leben. Offensichtlich fahren sie jedes Wochenende nach Mailand und haben kein Interesse, sich hier zu integrieren. Was sagen Sie dazu? Ein Einzelfall?*

Zunächst ist mal festzuhalten, dass der grösste Teil der Hochqualifizierten mit ihren Familien hier lebt. Diese haben sehr wohl ein grosses Interesse, sich hier zu integrieren. Frauen, die als Spezialistinnen bei einer Firma arbeiten, sind oft als Single hier. Ich kenne aber auch Expats, die zum Beispiel jedes Wochenende an einen schönen Ort in der Schweiz reisen, um dieses Land kennenzulernen. Für manche der wenigen Superreichen mag das Angebot an hochpreisigen Boutiquen oder an schicken Diskotheken zu klein sein. Es kann gut sein, dass die beiden Frauen zu jenen gehören, die von Anfang an wissen, dass sie nicht lange bleiben werden und deshalb kein Interesse haben, sich mit der Umgebung vertraut zu machen. Die Gruppe von Hochspezialisierten, die nur für kurze Zeit zu einem Superlohn nach Basel kommt, ist ohnehin sehr klein. Tendenziell gibt es mehr Anstellungen über längere Zeitspannen hinweg. Kurz, ich denke, es handelt sich hier um einen Einzelfall.

## *Ist der Vorwurf an die «Expats», sie würden in Parallelgesellschaft leben, also falsch?*

Es gibt eine Schicht im obersten Niveau, die von spezialisierten Agenturen angegangen wird. Diese bieten gesellschaftliche Anlässe für Personen in diesem Segment – übrigens auch für Schweizer – an. Die Idee dahinter ist, dass die «High Potentials», wie die Hochqualifizierten auch genannt werden, Einheimische kennenlernen. So gesehen ist das eher eine schichtbezogene Parallelgesellschaft, die sich da manifestiert. Einzelinitiativen wie das «Englishforum» oder «my town 4 you», die gezielt die englischsprachige Community ansprechen, mögen dazu beitragen, dass man eher unter sich bleibt.

## Personnes hautement qualifiées et intégration

Les souhaits des personnes hautement qualifiées ne se distinguent pas fondamentalement des groupes de migration traditionnels. Il est primordial pour eux tous que soient satisfaits au premier chef des besoins de base concernant l'habitat, la scolarité des enfants et l'accès aux soins. L'étape suivante, à savoir se familiariser avec son environnement, n'intervient qu'ultérieurement. A relever, en ce qui concerne les sociétés parallèles, que ceux qui ont des perspectives à plus long terme sont très intéressés à participer à la vie sociale et à envoyer leurs enfants à l'école publique.

Auch wenn die Kinder auf die internationalen Schulen gehen, trägt das zur Isolierung bei.

Man kann aber nicht verallgemeinern. Gerade jene, die längerfristige Perspektiven haben, sind sehr interessiert, ihre Kinder auf die öffentlichen Schulen zu schicken und sich am gesellschaftlichen Leben in Basel zu beteiligen. Ich bekomme immer wieder Anfragen von Ehepartnerinnen von Hochqualifizierten, die sich in der Freiwilligenarbeit engagieren möchten.

*Ihre Stelle hat immer wieder darauf hingewiesen, dass nicht nur das Fördern, sondern auch das Fordern wichtig sei, etwa, dass die deutsche Sprache erlernt werde, auch von Hochqualifizierten. Sie bieten aber viele Informationen in Englisch oder referieren an Informationsveranstaltungen auf Englisch. Ist das nicht ein Widerspruch?*

Unsere Strategie ist, dass wir Empfehlungen abgeben, dass wir die Zuziehenden motivieren, Deutsch zu lernen. Meine Erfahrung ist, dass die Menschen zunächst einmal ankommen müssen, dass sie sich etablieren wollen, eine Wohnung, die Schule für die Kinder, einen Hausarzt finden müssen. Wenn diese ersten Schritte getan sind, kommt meist die natürliche Neugier, sein Umfeld besser kennenlernen zu wollen. Die Mehrheit dieser Menschen will die deutsche Sprache lernen und tut dies auch. Ich habe mich zu diesem Thema überzeugen lassen: Erstinformationen benötigt man in einer Sprache, die man einigermaßen gut beherrscht.

*Vielen Dank für das Gespräch!*

**Nicole von Jacobs** ist Integrationsdelegierte des Kantons Basel-Stadt in der Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidialdepartements. Zuvor arbeitete sie in der Personalabteilung von Novartis Pharma, wo sie sich intensiv mit Fragen der Diversität befasste.

# Von der Ausländer- zur Wachstumsdebatte.

**D**ichtestress, Platzmangel, Engpässe. Die öffentliche Debatte in Bezug auf die Zuwanderung in die Schweiz hat in letzter Zeit eine neue Dimension angenommen: Die zunehmend intensiv geführte Diskussion um die begrenzte Verfügbarkeit von Landressourcen sowie die in der öffentlichen Wahrnehmung gefühlte Einschränkung der Lebensqualität steht stellvertretend für die Verschiebung von einer reinen Ausländer- hin zu einer eigentlichen Wachstumsdebatte. Die sogenannte «neue Zuwanderung» – hochqualifizierte, gut verdienende und mobile Zuwanderer aus Nachbarstaaten – stellt die Schweiz vor neue Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Frühjahr 2011 eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, welche den Auftrag hat, sich mit den Chancen und Risiken, welche sich aus der aktuellen Zulassungspolitik ergeben, auseinanderzusetzen.

Die aktuelle schweizerische Zulassungspolitik basiert auf einem dualen Zulassungssystem. Im Zentrum steht dabei das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (nachfolgend Freizügigkeitsabkommen, FZA), mit dem die Zuwanderung zum Schweizer Arbeitsmarkt für europäische Staatsangehörige weitgehend liberalisiert wurde. Komplementär beschränkt sich die Zulassung von Drittstaatsangehörigen auf gut qualifizierte Personen, sofern ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht. Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) führt zudem aus, dass bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern der «demographischen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklung der Schweiz» Rechnung getragen werden muss. Zugelassen werden ferner Personen im Rahmen des Familiennachzugs und aus humanitären Gründen bzw. aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen (Asyl).

## Grundsätzlich positive Auswirkungen der Zuwanderung

Die Erkenntnisse des vom Bundesrat eingesetzten Gremiums zeigen auf, dass sich die Zuwanderung aufgrund des FZA in weiten Teilen positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz auswirkt. Die meist gut bis sehr gut qualifizierte Zuwanderung der letzten Jahre hat insbesondere auch eine wichtige Bedeutung für den Forschungsstandort Schweiz. Aufgrund des Einflusses der Zuwanderung auf das Bevölkerungswachstum der Schweiz wirkt sich diese aber indirekt auch auf weitere Bereiche wie beispielsweise den Arbeitsmarkt, die soziale Sicherheit, die Aus- und Weiterbildung, den Immobilienmarkt, die Verkehrsinfrastruktur, den Energieverbrauch, den Umweltbereich sowie die innere Sicherheit aus. Nachfolgend werden die vorliegenden Erkenntnisse bezüglich dieser Auswirkungen summarisch dargestellt.

Für das *Wirtschaftswachstum* kommt der Zuwanderung eine wesentliche Rolle zu, denn sie stellt eine zentrale Quelle für das Wachstum des Arbeitsangebotes dar und hat wichtige Effekte auf die konjunkturelle Entwicklung. So kann eine anhaltende Zuwanderung in einer sich abkühlenden Konjunktur stabilisierend wirken, da der inländische Konsum gestärkt wird. Untersucht werden zurzeit die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Produktivität und die Fiskalbilanz, welche die Differenz zwischen dem misst, was Ausländer in Form von Steuern und Beiträgen in die Staatskasse und die Sozialversicherungen einzahlen, und dem, was sie an Leistungen erhalten.

Gemäss dem 8. Observatoriumsbericht zum FZA hat die Personenfreizügigkeit die Konkurrenz auf dem *Arbeitsmarkt* verstärkt. Die These, wonach die Zuwanderung der letzten Jahre zu einer Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte geführt hat, lässt sich aber nicht stützen. Eher scheint es, dass die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU in der Mehrzahl eine gute Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotenzials in stark wachsenden Arbeitsmarktsegmenten darstellen. Im Vergleich zu Nicht-Grenzgängerregionen hat sich die Arbeitslosigkeit allerdings in drei der fünf Grenzregionen der Schweiz etwas erhöht,

weshalb der Bundesrat die Entwicklungen in den Grenzregionen weiterhin mit erhöhter Aufmerksamkeit verfolgt.

Bei den Auswirkungen der Zuwanderung auf die *Löhne* von Schweizerinnen und Schweizern und auf die Arbeitslosigkeit geht die Literatur grundsätzlich von einem geringen Einfluss des FZA aus. Auch mit der Einführung des freien Personenverkehrs entwickelte sich der Lohn in Abhängigkeit zur Konjunktur. Empirische Befunde deuten darauf hin, dass das FZA sowohl positive als auch negative Lohneffekte mit sich gebracht hat. Aepli (2010) schliesst einen Lohndruck für einzelne Berufsgruppen aufgrund der Empirie nicht aus. Für Gerfin und Kaiser (2010) sind besonders die hoch qualifizierten Arbeitskräfte einem höheren Lohndruck ausgesetzt, während das FZA für geringere und mittlere Qualifikationsstufen eher positive Effekte hat. Noch weiter gehen Henneberger und Ziegler (2011), die in ihrem Expertenbericht zuhanden der parlamentarischen Verwaltungskontrolle einen allgemeinen Lohndruck auf die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA zurückführen. Gemäss Cueni und Sheldon (2010) hingegen kann nicht von einem zusätzlichen Lohndruck ausgegangen werden.

Was die *Sozialversicherungen* angeht, so kann festgehalten werden, dass die Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung verlangsamt und damit die umlagefinanzierten Sozialversicherungen der ersten Säule (AHV/IV/EO/EL) entlastet. Arbeitnehmende aus EU/EFTA-Staaten leisten heute deutlich mehr Beiträge an diese Sozialversicherungen, als sie daraus beziehen. Langfristig begründen die Beitragszahlungen aber auch Rentenansprüche, welche die AHV in 30 bis 40 Jahren belasten werden. Dies führt dazu, dass die Wirkung der Zuwanderung auf die Sozialwerke insgesamt kontrovers beurteilt wird. Was die Sozialhilfe anbelangt, so gibt es für die letzten Jahre keine Hinweise darauf, dass sich die Situation ausländischer Staatsbürger gegenüber Schweizerinnen und Schweizern verschlechtert hätte. Allerdings lassen sich aus Sozialhilfequoten nach Nationalitäten höchstens indirekte Aussagen zu den Auswirkungen des FZA auf die Höhe der Gesamtquote ableiten.

Aufgrund der Zuwanderung konnten in den letzten Jahren die konjunkturellen Schwankungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach *Fachkräften* in der Schweiz teilweise ausgeglichen werden. Dennoch besteht in einzelnen Branchen und Tätigkeitsfeldern teilweise stärkere Fachkräfteknappheit, so beispielsweise in den technisch-mathematischen Berufen oder dem Gesundheitswesen bzw. den Medizinalberufen. Empirisch lässt sich feststellen, dass sich die Zuwanderung in Abhängigkeit von der Konjunktur und damit der Fachkräfteknappheit entwickelt hat. Allerdings soll die Zuwanderung als Ergänzung zur heimischen Erwerbsbevölkerung dienen und nicht als deren Ersatz. Der Fachkräftebedarf kann vermehrt mit Fachkräften aus dem Inland gedeckt werden, wenn es gelingt, die in der

Schweiz vorhandenen freien Potenziale für den Fachkräftemarkt zu aktivieren.

Während gemäss der Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung namentlich die neuere Zuwanderung im Rahmen des FZA aus Nordeuropa die *Schulleistungen* generell verbessert hat, sind die Auswirkungen der Zuwanderung auf das *Bildungssystem* in der Schweiz noch weitgehend unbekannt. In diesem Zusammenhang wird von einzelnen Experten die Frage aufgeworfen, ob mit der vollständigen Öffnung der Arbeitsmärkte der EU-/EFTA-Staaten mit ihren unterschiedlichen Bildungssystemen nicht auch das duale Bildungssystem der Schweiz mit einer ausgesprochen tiefen Maturitätsquote unter Druck geraten sei. Ob in diesem Zusammenhang Schweizer Jugendliche Berufsnachteile erfahren, insbesondere vor dem Hintergrund von vermehrt international tätigen Unternehmen mit internationalen HR-Abteilungen, ist bis anhin nicht untersucht worden und kann daher nicht beziffert werden. Einen Mangel im Bereich der Bildung erten internationale Experten hingegen in der fehlenden Frühbetreuung von Kleinkindern. Da Immigrantenkinder, deren Eltern ein tiefes Bildungsniveau haben, in der Schule schlechtere Leistungen erzielen, sollte die Einschulung von Kleinkindern in der Schweiz weiterentwickelt werden.

Mit der geänderten Zusammensetzung der Zuwanderung im letzten Jahrzehnt sind schliesslich auch neue Anforderungen an die *Integrationspolitik* entstanden. Hoch qualifizierte Zugewanderte haben in der Regel mehr Kompetenzen und auch Ressourcen zur Selbstorganisation. Die Migration von Hochqualifizierten löst genauso wie der Zuzug unqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland Ressentiments in der Aufnahmegesellschaft aus, insbesondere bei jenen Menschen, die sich selbst durch soziale Abstiegsprozesse bedroht sehen. Vor diesem Hintergrund erhält die Integrationspolitik eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung und muss sich neuen Fragen stellen. Nebst einer vorwiegend gut qualifizierten Zuwanderung im Rahmen des FZA ist auch zu betonen, dass nach wie vor ein Zuzug von unqualifizierten Arbeitskräften stattfindet, sowohl im Rahmen der Zuwanderung aus EU/EFTA-Ländern und insbesondere über den Familiennachzug als auch über das Asylverfahren. Diese Heterogenität stellt die Integrationspolitik vor zusätzliche Herausforderungen. Mit der Vorlage zum neuen Ausländer- und Integrationsgesetz trägt der Bund dem in diesem Bereich bestehenden Handlungsbedarf bereits Rechnung.

## Folgen des Bevölkerungswachstum für verschiedene Bereiche

Die zuwandernden Personen sind häufig jung und gut gebildet, sie bevorzugen zentrale Wohnlagen und können sich diese häufig auch leisten. Dadurch wurde in den wirtschaftlich prosperierenden Regionen der *Wettbewerb um attraktive Wohnangebote* verstärkt und zusätzlicher *Preisdruck* erzeugt. Damit

ist gerade in jenem Raum die *Nachfrage nach Wohnraum hoch*, in dem *Baulandreserven knapp* sind. In den letzten fünf Jahren ist bei den auf dem Markt angebotenen Mietwohnungen und Eigentumsobjekten ein regional zum Teil markanter Preisanstieg zu beobachten. Nebst dem starken Bevölkerungswachstum in den letzten Jahren wirken sich auch veränderte Präferenzen der Schweizerinnen und Schweizer auf den Wohnungsmarkt aus. So ist seit Jahrzehnten ein kontinuierlich steigender Flächenbedarf zu beobachten. Dafür verantwortlich sind auf der Nachfrageseite das hohe Wohlstandsniveau, das einen höheren Flächenkonsum erlaubt, die unter anderem mit der Alterung der Bevölkerung verbundene Abnahme der Haushaltgrössen sowie die zerbrechlicher gewordenen Formen des Zusammenlebens. Haushalte und insbesondere Familien, die sich die Zentrumsanlagen nicht mehr leisten können, ziehen an den Agglomerationsrand, was wiederum zusätzliche Infrastrukturbauteile notwendig macht. Allerdings ist die Zuwanderung nur einer von mehreren Gründen für den zunehmenden Druck auf die Zentren. Auch die Binnenmigration zielt seit einigen Jahren wieder auf die Städte.

Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum führt zu wachsenden Wohnflächen, erhöhter Mobilität, mehr Energiebedarf für Informations- und Kommunikationstechnologien, Licht, Haustechnik und Klimageräte. Es muss jedoch festgehalten werden, dass es andere, wesentlich wichtigere Treiber für die Entwicklung des *Energieverbrauchs* gibt. Ein wichtiger Treiber ist das Bevölkerungswachstum jedoch bei *Umweltproblemen*. Es führt beispielsweise zu mehr Abfall, erhöhten Abwassermengen, mehr Druck auf die Biodiversität aufgrund schwindender Landressourcen sowie einer Beeinträchtigung der Luftqualität. All diesen Auswirkungen wird aber heute schon begegnet, und sie können teilweise vom Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum entkoppelt werden.

Die Bevölkerungsentwicklung – und damit auch die Zuwanderung – hat neben anderen Faktoren wie den Tarifen, der Wirtschaftsentwicklung oder der regionalen Wohnkostenentwicklung einen massgeblichen Einfluss auf die *Nachfrage sowohl im Schienen- wie auch im Strassenverkehr*. Das massive Wachstum im Schienenpersonenverkehr ist unter anderem auf den grossen Erfolg der Ausweitung des Verkehrsangebots und mit den damit verbundenen Bahnausbauten zurückzuführen. Die heutigen und künftigen Kapazitätsprobleme bei der Bahn sind die Folge einer gestiegenen Nachfrage der bereits ansässigen Bevölkerung: Immer mehr Menschen pendeln zur Arbeit. Die vermehrte Zuwanderung der letzten Jahre spielt in Bezug auf die aktuell feststellbaren Kapazitätsengpässe auf der Schiene keine grosse Rolle.

Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA wurde es jedoch den Staatsangehörigen der neuen EU-Länder möglich, im Rahmen des Bewilligungs- und Meldeverfahrens für Selbständigerwerbende

befristet die Tätigkeit der Prostitution legal auszuüben. Dies führte zu einer Zunahme von Prostituierten aus Osteuropa und einem Angebotsmarkt im Prostitutionsmilieu. Zudem wurde in letzter Zeit auch eine Zunahme der organisierten Bettelerei aus Osteuropa und den damit oft zusammenhängenden Diebstahlsdelikten feststellbar. Für den Bereich der *inneren Sicherheit* sind mit Schengen eine Reihe von Instrumenten geschaffen worden, die die grenzüberschreitende Sicherheitszusammenarbeit der Behörden erweitern und vertiefen. Im Bereich des Menschenhandels und der organisierten Bettelerei schafft der Bundesrat auch weiterhin die nötigen Voraussetzungen, um diese Phänomene möglichst wirksam zu bekämpfen.

#### Steuerung der Zuwanderung durch die Wirtschaft – Abfederung durch behördliche Massnahmen

Der Bundesrat hat die Resultate der Arbeiten der interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen und in einem Bericht über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume aufgezeigt, um diejenigen Auswirkungen der Zuwanderung, welche sich für die Schweiz negativ auswirken, abzufedern und wo möglich einzudämmen.

Dabei ist er zur Erkenntnis gelangt, dass ein Grossteil der heutigen Zuwanderung marktgesteuert ist, wobei die Wirtschaft bestimmt, welche und wie viele Ausländer mit welchen Qualifikationen in die Schweiz einwandern. Zuwanderung kann somit über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit indirekt über die Standort- und Steuerpolitik beeinflusst werden. Marktgesteuerte Zuwanderung ist aber nur dann optimal, wenn die Folgekosten der Zuwanderung durch diejenigen mitgetragen werden, welche den grössten Nutzen der Zuwanderung haben. Diesbezüglich sind Unternehmen als Nutznießer der liberalen Einwanderungspolitik im Rahmen der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU/EFTA besonders gefordert, in ihrer Rekrutierungspolitik den gesellschaftspolitischen Anforderungen an die zugewanderte Bevölkerung Rechnung zu tragen, diese zu berücksichtigen und für Integrationsangebote für die eigenen Angestellten Hand zu bieten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich der unmittelbare und vor allem auch sichtbare Nutzen der Zuwanderung hauptsächlich auf wenige verteilt, während die Gesamtbevölkerung in erster Linie die Folgen und Kosten der liberalen Politik wahrnimmt.

In der Steuerung der Zuwanderung kommt der staatlichen Integrationspolitik eine Schlüsselrolle zu. Mit dem Ausbau der flankierenden Massnahmen soll zudem verhindert werden, dass Löhne und Arbeitsbedingungen in der Schweiz unter Druck geraten. Die Zuwanderungskontrolle im herkömmlichen Sinne beschränkt sich indes im Bereich der Migrationspolitik für den Staat und die Kantone auf die Zulassung von Arbeitskräften aus Drittstaaten, den Familiennachzug so-

wie die Aufnahme von schutzbedürftigen Personen, wobei bei Letzteren insbesondere aufgrund von völkerrechtlichen Verpflichtungen ein geringerer Spielraum besteht. Handlungsspielraum besteht hier hauptsächlich im Rahmen der Umsetzung von bestehenden Gesetzen sowie in der Bekämpfung von allfälligen Missbräuchen der Aufenthaltsrechte.

Begleitende Massnahmen können aber zur Eindämmung der negativen Folgen der Zuwanderung beitragen und steuern damit letzten Endes die Zuwanderung massgeblich mit. Hierzu hat der Bundesrat im genannten Bericht verlauten lassen, dass er sich dafür einsetzen wird, dass die Versorgung der Schweizer Wirtschaft durch eine Aktivierung und Höherqualifizierung freier Potenziale in der Schweizer Erwerbsbevölkerung vermehrt durch Fachkräfte aus dem Inland gewährleistet werden kann. Zudem will er sich dafür einsetzen, dass in der Schweiz in Zukunft guter und erschwinglicher Wohnraum für die ganze Bevölkerung zur Verfügung steht.

#### Literatur

- Aeppli, Roland**, 2010. Arbeitsmarkteffekte des Abkommens mit der EU zur Personenfreizügigkeit – eine Neubeurteilung. In: ETH-KOF-Spezialanalysen, Dezember 2010, S. 29-42.
- Bundesrat**, 2012. Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz.
- Cueni, Dominique; Sheldon, George**, 2011. Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz. WWZ Forschungsbericht 2011/04. Basel: Universität Basel.
- Gerfin, Michael; Kaiser, Boris**, 2010. Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002 bis 2008 auf die Löhne in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft 6-2010.
- Henneberger, Fred; Ziegler, Alexandre**, 2011. Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Nr. 125 der Reihe Diskussionspapiere des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen, November 2011
- Liebig, Thomas** et al., 2012. The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing.
- Seco**, 2012. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt.8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen (SECO, BFM, BFS, BSV).

## L'impact de la libre circulation des personnes et de l'immigration

Dans le contexte d'un débat de plus en plus intense sur l'impact de l'immigration en Suisse, le Conseil fédéral a décidé au printemps 2011 d'instituer un groupe de travail interdépartemental chargé d'évaluer les chances, mais aussi les risques liés à la politique d'admission actuelle et de proposer des mesures de correction à court et à moyen terme. Les auteurs présentent les résultats obtenus par ce groupe de travail, qui a constaté qu'en vertu de l'accord de libre circulation des personnes, l'immigration a en grande partie des effets positifs sur l'évolution économique de la Suisse. Mais comme cette immigration a aussi une influence sur la croissance de la population de la Suisse, elle a également des conséquences indirectes dans d'autres domaines, notamment sur le marché du travail, sur la sécurité sociale, sur la formation professionnelle et la formation continue, sur le marché immobilier, sur les infrastructures routières, sur la consommation d'énergie, sur l'environnement et sur la sûreté intérieure. Enfin, les auteurs expliquent qu'en grande partie l'immigration actuelle est pilotée par l'économie qui détermine quels étrangers, combien et avec quelles qualifications peuvent immigrer en Suisse. Des mesures d'accompagnement peuvent cependant contribuer à endiguer les conséquences négatives de l'immigration et ainsi contrôler l'immigration de manière déterminante.

**Stefan Däpp** verfügt über einen Master in Politikwissenschaften der Universität Bern. Er arbeitete seither im EDA und im EJPD. Seit 2010 ist er als stv. Chef in der Sektion Personenfreizügigkeit im Bundesamt für Migration tätig.

**Benedikt Kaelin** hat mit einem Master in Internationalen Beziehungen am Hochschulinstitut für internationale Studien in Genf abgeschlossen. Er arbeitet seither in verschiedenen Funktionen im Bundesamt für Migration, zurzeit als Fachreferent Europa.

## Vorteile für die Wirtschaft – Herausforderungen für die Gesellschaft.

Freizügigkeitsabkommen und Zuwanderungspolitik sorgen in der jüngeren Vergangenheit für kontroverse Debatten. Die befürwortenden oder ablehnenden Stimmen beziehen sich dabei auf unterschiedliche Argumentationen. terra cognita hat verschiedene Meinungen dazu eingeholt. In einem Punkt sind sich die Positionen einig: Profitieren tut in erster Linie die Wirtschaft – Herausforderungen stellen sich für die Gesellschaft. Die Beiträge werden in alphabetischer Reihenfolge der Autorinnen und Autoren abgedruckt.

## Atouts pour l'économie – défis pour la société.

L'accord sur la libre circulation des personnes et la politique migratoire ont causé récemment des débats controversés. Les voix favorables ou défavorables concernent différents arguments. terra cognita a recueilli des opinions divergentes et a constaté que sur un point les positions sont unanimes: tous en effet s'accordent à dire que les bénéfiques vont surtout à l'économie, alors qu'il appartient à la société d'affronter les défis. Les contributions sont reportées selon l'ordre alphabétique des noms des auteurs.

## Vantaggi per l'economia – sfide per la società.

Di recente l'accordo sulla libera circolazione delle persone e la politica migratoria hanno scatenato varie controversie. Fattori e avversari si basano su diversi argomenti. terra cognita ha raccolto opinioni divergenti, constatando che vi è un punto che raccoglie il consenso generale: tutti sono infatti unanimi nel dire che i benefici vanno soprattutto all'economia, mentre è la società a dover fronteggiare le sfide. I contributi sono riportati secondo l'ordine alfabetico dei nomi degli autori.

### **i** La frontiera – anche un fatto identitario

Il mio è un Cantone di confine ed il Ticino spesso indicato come «periferia milanese». Bellinzona, la mia città, fece parte per secoli del ducato di Milano, sul suo stemma tro-neggia, inconfondibile, il biscione della famiglia Visconti.

Ma questo non può dissimulare e, anzi forse in parte spiega, l'importanza della frontiera a Sud, verso la Lombardia. Una dimensione identitaria che spesso si trascura. Sebbene il Ticino, o quantomeno le sue valli, sia stato per tre lunghi secoli, fino al 1798, un baliaggio dei cantoni svizzeri, la frontiera verso Sud tenne al riparo questa regione da guerre e agitazioni politiche in Italia. Come ci ricorda Sandro Guzzi-Heeb in un suo eccellente articolo pubblicato tempo fa sul quotidiano La Regione, l'identità ticinese si modellò non per effetto di un senso di comunanza interno – tra gli abitanti delle diverse valli non regnava certo l'armonia – ma in contrapposizione all'Italia. Una situazione che si riprodusse e si rafforzò durante la seconda guerra mondiale e, in particolare, con l'avvento del fascismo in Italia. Tutto separava il Ticino ed i ticinesi da quel cosmo, da quelle idee.

A fronte di un'esistenza faticosa, quasi sempre precaria, la frontiera venne vissuta ed interiorizzata più che altrove come

una sorta di baluardo verso un mondo che spaventava e, quindi, da tenere lontano. Una barriera che permise al Ticino di distinguersi dall'Italia e anche, come accadde specialmente nell'ultimo mezzo secolo, di proteggere l'economia locale. Funzionò certo, ma ci fu anche un prezzo da pagare: l'impedimento o quanto meno il rallentamento dello sviluppo e, probabilmente, sul piano mentale, una sottovalutazione di quanto, in definitiva, fossimo dipendenti dalla Lombardia in ambito economico e commerciale. Angelo Rossi, riferendosi al Ticino, coniò la – per noi – celebre quanto azzeccata espressione di «economia a rimorchio».

L'intensificazione dei rapporti internazionali, l'apertura delle frontiere e, in particolare, l'applicazione dell'Accordo bilaterale sulla libera circolazione delle persone che, a lato pratico, scardinò il principio della priorità d'impiego accordata ai lavoratori indigeni rispetto alla manodopera estera, non costituisce per il Canton Ticino semplicemente un «fatto economico» – l'applicazione dei bilaterali, va pure detto, non ha prodotto da noi gli stessi benefici registrati in altri cantoni come Basilea, Ginevra o Neuchâtel – ma rappresenta anche e prima di tutto un fatto identitario. L'apertura, pure a Sud, dei mercati, l'arrivo in gran numero e senza quasi alcun vincolo di manodopera estera, l'abolizione fisica dei valichi doganali, ha messo in discussione uno dei perni su cui è stato costruito il mio Cantone: la frontiera. Il superamento dell'attitudine difensiva che fatalmente (e comprensibilmente) ne scaturì costituisce oggi la sfida più impegnativa e gravida di conseguenze per il futuro che il Ticino è chiamato ad affrontare.

Mario Branda, Sindaco di Bellinzona

### **d** Immer wieder die Balance finden

Wir hören es fast täglich und spüren es auch: Die Schweiz ist auf Zuwanderung angewiesen. Ob im Spital, im Restaurant oder im öffentlichen Verkehr: Nichts geht mehr ohne die Unterstützung von Zugewanderten. Und das ist nicht neu. In den 1960er-Jahren waren es die Saisoniers aus dem Süden, die unsere Häuser bauten, unsere Strassen teerten und in den Fabriken arbeiteten. Mit der Zeit gewöhnten wir uns an die Präsenz der Italiener und integrierten sie auch kulinarisch so gut, dass für unsere Kinder Pizza und Spaghetti so schweizerisch sind wie Rösti und Bratwurst. Die Integration verlief aber auch damals nicht ohne Diskussionen. Die Zuwanderungsdiskussion in den 1970er-Jahren wurde unter dem Angst-Titel «Überfremdung» geführt.

Die Schweiz sieht sich gerne als Sonderfall und Fels in der Brandung. Wir sind umgeben von EU-Ländern. Das sind 500 Millionen europäische Nachbarn und potenzielle Kunden, aber wir fürchten auch 500 Millionen mögliche Zuwanderer. Der

Arbeitsmarkt hat keine Probleme, die von ihm gesteuerte Zuwanderung aufzunehmen. Die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen zeigt, dass weder die Schweizer noch die bereits hier ansässigen Ausländer von den Neuzuzügern verdrängt werden. Heute werden aber nicht mehr nur die Funktionen, welche die hier Ansässigen nicht ausüben wollen, von neu zuziehenden Ausländern übernommen. Wir benötigen Fachkräfte. Mittlerweile werden auch begehrte Stellen von gut qualifizierten Ausländern besetzt. Dadurch wird eine neue Schicht der Schweizer auf verschiedenen Ebenen direkt mit der Zuwanderungskonkurrenz konfrontiert. Dies ergibt eine neue Dynamik in der Diskussion über die Zuwanderung.

Zuviel an Öffnung, zuviel an sichtbarer Zuwanderung macht Angst – und diese erzeugt eine Abwehrhaltung. Kopf und Bauch können nicht immer parallel geschaltet werden. Was die Wirtschaft braucht und was die Gesellschaft nachvollziehen kann, ist nicht immer deckungsgleich. Vor allem aber haben die beiden Prozesse unterschiedliche Geschwindigkeiten. So gilt es immer wieder die Balance zu finden. Wir brauchen die Öffnung, aber wir dürfen nicht das Gefühl haben, sie sei unkontrolliert und nicht mehr steuerbar. Die Probleme, die durch die Zuwanderung entstehen oder verstärkt werden, dürfen nicht negiert oder unter den Tisch gewischt werden. Wir müssen uns diesen neuen Fragen stellen, denn wir brauchen die offene Schweiz.

Ruth Derrer Balladore, Schweizerischer Arbeitgeberverband, EKM-Mitglied

### **d** Unverkrampt vernünftige Lösungen denken und diskutieren

Neue Risiken haben alle globales Ausmass angenommen: Terrorismus. Cyber Crime. Organisiertes Verbrechen. Menschenhandel. Migrations- und Flüchtlingsproblematik. Ressourcenknappheit. Klimawandel. Finanzkrisen ... Alles ist vernetzt und befindet sich in gegenseitiger Abhängigkeit. Auch die Schweiz ist keine Insel. Wir brauchen deshalb mehr, nicht weniger interkulturelles Verständnis. Mehr, nicht weniger Aussenpolitik. Und eine ehrlichere Optik betreffend die Migrationsthematik in unserem Land.

Die Schweiz hat vor Kurzem die 8-Millionen-Einwohnerzahl überschritten und basiert auch heute noch auf dem Willen, 4 Sprachen unter einer Flagge zu beherbergen und Minderheiten zu integrieren. Vor dem Hintergrund der Globalisierung und der Migrationsbewegungen sehen wir uns vor grosse Herausforderungen gestellt. Gelingt es nicht, weltweit Nahrungsmittel und Wasser für bald einmal 9 Milliarden Menschen zu sichern und eine vernünftige Verteilung zu erwirken sowie dem Klimawandel konsequent zu begegnen, so werden wir es in

Europa und auch in der Schweiz mit ungeahnten Flüchtlingsbewegungen zu tun bekommen. Unser Land beherbergt bereits heute weit über 20 Prozent Ausländer und somit – prozentual zur Schweizer Bevölkerung – mehr als klassische Einwanderungsländer wie z.B. die USA oder Kanada; das ist sicher nicht banal. Aber es funktioniert, allen Unkenrufen zum Trotz, besser, als viele wahr haben wollen. Hier und da gibt es harte Missetöne, die die Ausländerpolitik der Schweiz begleiten. Aber es funktioniert alles in allem gut.

Im Gesundheitswesen. Im Tourismus. In der Gastronomie. In der Finanzwelt. Im Ingenieurwesen. Ja sogar in der Kirche und auf Redaktionen grosser Medienunternehmen ... Die Ausländer und vor allem die Deutschen – sind überall! Die Schweizer fühlen sich erstmals auf Augenhöhe konkurrenziert. Zu Recht? Mit Sicherheit sind viele Ausländer und Ausländerinnen service- und leistungsorientierter als manch ein Eidgenosse. Das hören wir natürlich nicht so gerne. Sie nehmen uns jedoch nicht a priori unsere Jobs weg, sondern füllen meist Lücken, wo die Schweiz nicht im Stande scheint, eigene Fachkräfte zu rekrutieren. Mit anderen Worten: Die Ausländer in unserem Land helfen, unseren Wohlstand zu sichern. Das hat seinen Preis. Wir müssen deshalb eine konsequente, aber faire Ausländerpolitik verfolgen. Stehen wir dazu, dass wir dringend auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sind! Das bringt heute allerdings eine Nettozuwanderung von jährlich 70 000 Menschen. Wir können unerwünschte Folgeerscheinungen wie etwa die Zersiedlung oder den Verkehrskollaps nur stoppen, wenn wir in den Zentrumsstädten kluge Verdichtung zulassen. Vernünftige Lösungen müssen wir in einer Güterabwägung endlich unverkrampft denken und diskutieren.

*Doris Fiala, Nationalrätin FDP, Mitglied der Aussenpolitischen Kommission und der Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit, Mitglied der Schweizer Delegation am Europarat*

## **d** Mehr Fordern

Das St. Galler Rheintal ist eine starke Exportregion, die in allen Wirtschaftssektoren auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist. Ohne Zuwanderung würden viele Bereiche in unserer Gesellschaft nicht mehr funktionieren. Im Rheintal hat sich der Anteil ausländischer Personen seit den 1980er-Jahren verdoppelt; er liegt heute bei gut 25 Prozent, und die Zuwanderung hält weiter an. Dies stellt uns auch vor Herausforderungen, denn es wandern nicht nur qualifizierte Arbeitskräfte ein, sondern auch Personen, denen unsere Kultur fremd ist, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind oder nur wenig Bildung haben. Diese Personen finden kaum Arbeit. Ihnen geben wir mit einer aktiven Integrationsarbeit Hilfe zur Selbsthilfe,

damit sie ein eigenverantwortliches Leben bei uns führen können. Dafür erwarten wir hohe Integrationsbereitschaft und verbindliche Mitwirkung. Unsere Arbeit stützt sich auf die Pfeiler Fordern und Fördern, und dies trägt Früchte.

Bei der Zuwanderung sollte das Fordern auch intensiviert werden. Unsere Bedürfnisse als Aufnahmegesellschaft sind stärker in den Vordergrund zu rücken. Zu stark sind heute die Rechtsansprüche, zu klein das Ermessen und zu nachsichtig die Praxis. Wie erklären Sie einem Steuerzahler, dass das Freizügigkeitsabkommen einem erwerbstätigen EU-Bürger unabhängig vom erzielten Einkommen einen Rechtsanspruch auf den Nachzug seiner Familie einräumt, auch wenn der Nachzug in die Fürsorgeabhängigkeit führt? Wer begreift, dass Täuschungen im Verfahren zwar strafrechtlich relevant sind, aber kaum ausländerrechtliche Folgen haben? Was halten Sie davon, dass die Niederlassungsbewilligung eines Drittstaatenangehörigen, der länger als 15 Jahre hier wohnt, selbst dann nicht widerrufen wird, wenn er verfassungsmässige Rechte und Pflichten konsequent missachtet, eigenverschuldet bereits über 100 000 Franken Sozialhilfesschulden angehäuft hat und seine Kinder in der Integration aktiv behindert?

Aus Sicht der Gemeinden, die letztlich die Zeche in Form steigender Fürsorgeleistungen zu bezahlen haben und weitere Integrationsprobleme insbesondere in der Schule lösen müssen, sind Korrekturen im Ausländerrecht angezeigt. Denn so leisten wir nicht Hilfe zur Selbsthilfe, sondern Hilfe zur Selbstbedienung, die an den Grundfesten unseres Sozialstaates nagt. Darunter leidet auch die grosse Mehrheit der integrierten und integrationswilligen Migrantinnen und Migranten.

*Reto Friedauer, Gemeindepräsident St. Margrethen, Integrationsdelegierter Rheintal*

## **f** Libre circulation des personnes: la médaille a son revers

L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu entre la Suisse et l'Union européenne (UE) a déclenché une vague migratoire sans précédent. Les chiffres donnent le vertige: depuis 2002, quelque 40 000 ressortissants de l'UE sont venus s'installer chaque année en Suisse (53 000 en 2011). Cet afflux est encore renforcé par les 250 000 frontaliers qui travaillent en Suisse sans y résider.

Les PME sont concernées au premier chef par l'ouverture du marché du travail. Quelles sont les incidences de l'ALCP sur cette catégorie d'entreprises? Représente-t-il une chance ou une menace? Pour le savoir, sur mandat de l'Union suisse des arts et métiers, l'Institut MIS Trend de Lausanne a mené, en mai 2012, une enquête auprès de 500 PME romandes. Une ma-

ajorité de chefs de PME sondés estime que la libre circulation des personnes déploie des effets positifs sur le fonctionnement et les activités de leurs entreprises. Principal bienfait: les PME peuvent disposer plus facilement et sans entraves administratives de collaborateurs – qualifiés et non qualifiés – en provenance de l'UE. Les secteurs de la construction, de l'hôtellerie et de la restauration figurent parmi les principaux bénéficiaires de cette ouverture.

Mais tout n'est pas rose pour autant aux yeux des petits patrons. L'ALCP entraîne une concurrence accrue sur le marché du travail qui suscite de vives appréhensions. L'enquête rend compte de ce sentiment d'inquiétude: une majorité de PME se dit favorable à un renforcement des mesures d'accompagnement, notamment par l'introduction de la responsabilité solidaire. 57 pourcent se déclarent d'accord avec l'initiative de l'UDC « contre l'immigration de masse », qui réclame la mise en place de contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative. 46 pourcent d'entre elles estiment qu'il faudrait limiter l'accès des frontaliers au marché du travail suisse. Le sondage montre également que les responsables de PME perçoivent un lien entre l'ALCP et les désagréments qu'ils subissent au quotidien. Près de la moitié d'entre eux considère en effet que la libre circulation des personnes exerce une influence sur la pénurie de logements et l'encombrement du trafic.

En résumé, l'enquête de MIS Trend révèle une perception ambivalente de l'ALCP. D'un côté, les chefs de PME soutiennent la libre circulation des personnes, qui a valu à la Suisse une croissance économique remarquable, car elle leur permet de mieux répondre à leurs besoins de main-d'œuvre. De l'autre, ils estiment qu'une augmentation massive de l'immigration s'accompagne d'effets négatifs. D'où la volonté de se protéger, notamment en renforçant les mesures d'accompagnement.

*Jean-François Rime, Président de l'Union suisse des arts et métiers*

## **f** Veiller au respect des règles fondamentales du système

Tout Etat, toute communauté qui se réclame d'un ordre démocratique se doit de reposer sur quelques principes fondamentaux imprescriptibles. Le grand marché unique qu'est l'Union européenne a été bâti sur un double socle: la libre circulation des marchandises et la libre circulation des personnes dans un espace sans frontière. C'est de la sorte que l'Europe des 27 a été construite avec, aujourd'hui, des résultats contrastés: une disparition des frontières, les mouvements des personnes suivent des courbes irrégulières, une interpénétration des cultures et des langues. Mais les réflexes ancestraux demeurent, ceux qui veulent qu'un territoire national appar-

tient d'abord à ses nationaux et qu'une surpopulation étrangère est indésirable, au-delà de certains seuils. Avec une tangible générosité politique, parfois naïve, l'UE a forcé la libre circulation des personnes, tout en conservant des mesures de protection, dans l'hypothèse de revirements des circonstances économiques et politiques. D'où la mise en place des systèmes Schengen et Dublin, qui permettent à ceux qui y ont adhéré de rétablir le contrôle aux frontières qui, dans la géographie, ont disparu mais qui néanmoins demeurent, même dans les textes. Cette construction est somme toute banale, si on observe le fonctionnement de ce qu'est devenu le grand marché des USA. Cependant, la création d'un espace économique européen sans frontière est encore jeune et le système ainsi conçu n'a pas pu encore faire toutes ses preuves. La perfection n'est certes pas au rendez-vous, mais les résultats sont extraordinairement positifs, en dépit d'une multitude d'incidents (contrôles aux frontières, usage des clauses de sauvegarde).

Et dans ce grand ensemble, où en est la Suisse? Habile, elle a opté pour la libre circulation, comprenant que sans apport de forces venant de l'extérieur, au sein de l'UE, son économie en pâtirait. En bonne européenne, la Suisse, mais non communautaire, a choisi de s'aligner; il le fallait et elle en a été abondamment récompensée, à tous niveaux, dans son économie. Les flux migratoires n'ont en rien détruit l'essence de ce qu'est le pays et grâce à un assouplissement progressif d'une politique de contingents, la libre circulation a pu, lentement mais sûrement, se mettre en place.

Et ne voilà-t-il pas que la Suisse, peut-être victime de son succès, liée à l'attractivité de sa place économique en particulier, estime être excessivement peuplée de ressortissants communautaires, souvent hautement qualifiés. La raison n'en tient pas véritablement à une immigration d'origine des nouveaux Etats membres de l'Europe centrale. La crise économique a aggravé la situation, sans toutefois que celle-ci ne devienne douloureuse pour le pays. Le réflexe de repli identitaire a néanmoins gagné une partie de la population, soucieuse de son bien-être économique, mais surtout attachée à l'intégrité du mode de vie helvétique.

Et, à partir de cette constatation, les doctrines souverainistes concluent que la Suisse, pays tiers, a le droit inaliénable de se protéger et de décider de sa propre politique d'immigration. D'où la compréhensible activation de la clause de sauvegarde par la Suisse, estimant que les conditions étaient légalement remplies pour différer les migrations en provenance de l'ancienne Europe et celle d'origine des nouveaux Etats membres. L'UE, elle, conclut à une violation d'une disposition essentielle de l'accord de libre circulation. Le dommage réel n'est guère significatif (quelques milliers de personnes) et d'une durée restreinte. Mais psychologiquement, politiquement, le mal est fait et l'UE, ses nouveaux Etats membres d'abord, en font une question de principe.

Vouloir limiter la libre circulation de la main-d'œuvre en provenance de l'UE, comme le souhaiteraient certains partis, reviendrait à révoquer, ni plus ni moins, une partie – si ce n'est l'entièreté – des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, avec des conséquences difficilement acceptables pour la Suisse et son économie. Ainsi, au-delà de la gestion de la politique d'immigration, la véritable question est l'adhésion de la Suisse aux valeurs de l'UE. Certes, la Suisse entend demeurer un pays tiers, mais il est des situations dans lesquelles elle est tenue, contractuellement, si ce n'est moralement, de veiller au respect des règles fondamentales du système. La libre circulation des personnes en est une. Savoir si des accommodements sont possibles relève d'abord de la négociation et de la diplomatie ; et accommodements il y aura et les Etats membres de l'UE en ont bénéficié. Mais où commencera et où s'arrêtera l'exception, est un trait endémique, propre à la Suisse et l'exception aux principes communautaires de la libre circulation des personnes pourrait bien devenir les préludes d'une ligne rouge à ne pas franchir.

Jean Russotto, Avocat suisse à Bruxelles

## d Eine umfassende Integrationspolitik für das neoliberale Projekt

Die volle Personenfreizügigkeit ist ein liberales Projekt der 1980er- und 1990er-Jahre. Mit den vier Wirtschaftsfreiheiten: freier Warenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr und freier Personenverkehr sollte im europäischen Binnenmarkt volle Mobilität der Produktionsfaktoren und totaler Wettbewerb ohne Landesgrenzen geschaffen werden. Arbeitskräfte galten als Produktionsfaktoren, die Bildungs- und Kulturprobleme waren ein «Un-Thema».

Heute ist die Personenfreizügigkeit das Polarisierungsthema Nummer eins, nicht etwa nur in der Schweiz, sondern auch in andern kleineren europäischen Staaten wie Holland, Dänemark oder Finnland. Treibende Kraft für die Migrationsströme ist das Lohngefälle zwischen diesen Hochlohnländern einerseits und Ost- und Südeuropa andererseits.

Von der Arbeitgeberseite ist die Rekrutierung von (billigeren) Arbeitskräften im Ausland gewünscht und gewollt. Für die Arbeitnehmer und Gewerkschaften ist sie eine Herausforderung wegen Lohndruck und Verdrängungseffekten im Arbeitsmarkt. Mit den flankierenden Massnahmen gegen Lohndumping versucht der Gesetzgeber, mittels Schutzklauseln «Ordnung im Stall» (Bundesrat Johann Schneider-Ammann) zu schaffen.

Neben den Interessenspolen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gibt es einen dritten Bereich von Betroffene-

nen der Migration, nämlich die Schulen, die Berufsbildung und die Sozialversicherungssysteme. Diese tragen und tragen eine stets verkannte, immense Last der Integration von Migrationspersonen. Und zwar sowohl von solchen aus der Personenfreizügigkeit (Südeuropa) als auch von solchen aus dem Asylbereich (Balkan, Nahost, Afrika).

Portugal ist nach Deutschland für uns das grösste Herkunftsland von Migrationspersonen. Weit über fünfzig Prozent der portugiesischen Zuwanderer sind Menschen aus bildungsfernen Schichten, rekrutiert von den strukturschwachen Branchen: Gastwirtschaft, Bau und Landwirtschaft. Diese einfach ohne Nachholbildung (zum Beispiel der Frauen) und ohne nachholende Berufsqualifikation zuwandern zu lassen, bedeutet nichts anderes als eine Zuwanderung ins Sozialsystem Schweiz. Auch die zu erwartende Zuwanderung aus den osteuropäischen Ländern hat diese Tendenz.

Migrationspolitik heisst Integrationspolitik. Sie beginnt mit einem Erstinformationsgespräch. Dies soll ein Assessment über den Bedarf an Spracherwerb und Nachholbildung beinhalten. Integration bedingt minimale Grundkompetenzen: örtliche Sprache, Alltagsinformatik, Alltagsmathematik und Grundwissen über Rechte und Pflichten. Bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund sind Zusatzanstrengungen nötig, damit sie eine Berufslehre oder eine andere angepasste Bildung absolvieren könnten. Es braucht individuelles Coaching, Case Management, Berufswahl- und Schnuppereinsätze. Die wirksamste Integration ist die arbeitsmarktliche Integration! Wer im Arbeitsmarkt integriert ist, ist akzeptiert.

Die bisherige Erfahrung hat gezeigt: Es geht nicht allein mit Freiwilligkeit! Es braucht beides, Förderhilfen und klare Pflichten – «Fördern und Fordern». Arbeitsmarktferne Kreise denunzieren solche Pflichten als «Assimilationszwang». Dies ist realitätsfremd. Es wird noch einige Kraftanstrengungen brauchen, eine umfassende Integrationspolitik als Selbstverständlichkeit zu verankern.

Rudolf Strahm, ehemaliger Preisüberwacher, Präsident Schweizerischer Verband für Weiterbildung SVEB

## f Surchauffe ökonomische und demographische: la libre circulation n'est pas en cause

Les Verts ont soutenu les accords de libre circulation des personnes et ne le regrettent pas. L'échange avec les pays européens n'est pas qu'une affaire économique, elle est aussi culturelle : le brassage que permet l'ouverture des frontières est positif pour notre pays. Il renforce son dynamisme et sa créativité. L'esprit de liberté individuelle dans le choix de la rési-

dence, qui prévaut dans cet accord, est conforme à notre philosophie d'ouverture et de mixité.

Ces dernières années, certaines régions suisses ont connu une « crise de croissance » qui s'est manifestée par un déficit d'infrastructures publiques (transport, logements, crèches, etc.). Nous reconnaissons le problème de manque d'anticipation en la matière, ainsi que le fait que beaucoup de résidents de ces régions souffrent de cette situation. Cependant, il serait faux de conclure que la libre circulation est à incriminer. L'accroissement de la migration européenne est largement la conséquence des politiques économiques et fiscales de certains cantons, qui ont tout fait pour attirer les sièges d'entreprises multinationales. Ces dernières ont tout naturellement provoqué l'arrivée de nombreux collaborateurs européens.

Il est évidemment politiquement plus facile de critiquer ces collaborateurs étrangers, plutôt que de considérer nos propres contradictions entre politiques d'attractivité économique et investissements dans les infrastructures. Si, à l'avenir, nous souhaitons promouvoir un développement harmonieux et durable, un effort de cohérence devra être effectué. La question du manque de coordination intercantonale et interrégionale en matière de développement économique doit aussi être posée. Si l'afflux économique et démographique est devenu un poids pour certaines régions, d'autres peinent à se développer et verraient l'arrivée de nouvelles entreprises et de leurs employés, qu'ils soient suisses ou européens, comme une chance.

Adèle Thorens Goumaz, Co-Présidente des Verts

## f Une voie étroite entre poursuite de l'immigration et protection du travail et de la qualité de vie

Dans l'étude Sophia 2011 « Les enjeux démographiques, quel avenir pour la Suisse », on apprend que la majorité de la population souhaite une limitation de l'immigration. Les Suisses ont aussi plus de mal qu'avant à accepter les étrangers qui vivent sur leur sol. L'impression qui prévaut aussi est que beaucoup de Suisses qui se prononcent pour une limitation de l'immigration ne font pas partie de cette frange de la population qui est traditionnellement fermée ou hostile aux étrangers. Ils sont plutôt ouverts mais confrontés dans leur vie quotidienne à des difficultés (logement, transports publics saturés, perte de qualité de vie).

Limiter l'immigration ne résoudra pas le mitage du territoire, la question du logement et la saturation des transports publics. La forte immigration que nous connaissons depuis quelques années renforce ces tendances négatives mais n'en n'est pas à l'origine. En raison du vieillissement de la population, la pour-

suite de l'immigration est nécessaire si l'on veut maintenir un taux de population active suffisant pour l'avenir. Comme les pays de l'UE connaissent une évolution démographique semblable, il est probable que d'ici quelques années la Suisse recrutera à nouveau plus de personnel étranger dans les Etats tiers.

Les syndicats sont conscients de l'importance de la libre circulation pour les entreprises et les emplois en Suisse. Mais cela doit se faire dans le respect des conditions de salaires et de travail. Le rapport 2011 du Seco sur la libre circulation montre que les niveaux d'infraction aux salaires d'usage restent trop élevés. Il est dans l'intérêt de tous ceux qui préconisent une Suisse ouverte de boucher les lacunes du dispositif des mesures d'accompagnement. Sinon, les initiatives populaires pour limiter la migration vont récolter une majorité.

Il faut aussi trouver un meilleur équilibre entre politique d'immigration et d'autres politiques (formation, intégration, développement). On ne peut pas continuer à ouvrir le marché du travail aux étrangers si on n'exploite pas mieux le potentiel indigène de main-d'œuvre. Cela signifie plus de possibilités de formation pour les moins qualifiés, des mesures pour maintenir en emploi les travailleurs âgés et le développement des structures d'accueil extra-familial pour augmenter le taux d'activité des femmes.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de réduire aussi sa dépendance vis-à-vis de l'immigration car on constate une concurrence accrue entre pays riches pour attirer le personnel qualifié ou pour dissuader ses ressortissants de partir à l'étranger, comme le fait l'Allemagne maintenant avec ses professionnels de la santé. Le chemin à trouver pour concilier poursuite de l'immigration et prise en compte de ses effets dans différents domaines s'apparente à un slalom. Il s'agira de parvenir à l'arrivée sans faire tomber trop de portes. Mais si on y parvient, ce sera tout au bénéfice de notre pays.

Denis Torche, Travail.Suisse, Responsable du dossier politique de migration, Membre de la CFM

## d Für alle – statt für wenige

Eine zentrale Ursache für das Wachstum der Bevölkerung in der Schweiz liegt in der verfehlten bürgerlichen Standort- und Steuerpolitik. Die Schweiz betreibt die Standortpolitik eines Entwicklungslandes. Nur strukturschwache Länder Osteuropas besteuern die Betriebsgewinne ebenso tief.

Wir brauchen deshalb eine andere Wirtschaftspolitik, die nicht auf das rein quantitative Wachstum setzt, sondern auf die qualitative Mehrung der Wohlfahrt der in der Schweiz lebenden

Bevölkerung. Es braucht nicht die Ansiedlung von Unternehmen mit ihren ganzen Belegschaften, sondern eine hohe Beschäftigung der in der Schweiz ansässigen Bevölkerung. Darum muss der ruinöse Steuerwettbewerb unter den Kantonen beendet werden. Steuernischen für juristische Personen, also alle Arten von rechtlich nicht genehmigten Steuerabkommen, sind zu verbieten.

Die flankierenden Massnahmen am Arbeitsmarkt verhindern das Lohndumping und die Unterlaufung der Arbeitsbedingungen. Die bestehenden Instrumente genügen nicht, um die Massnahmen durchzusetzen. Durch die künstliche Verlängerung der Auftragsketten wird der Lohndruck an Subunternehmen weitergegeben. Am Ende der Kette findet sich regelmässig keine klar identifizierbare Firma, bei der Schweizer Löhne bezahlt werden. Mit der Solidarhaftung von Unternehmen mit ihren Subunternehmen müssen die Schweizer Arbeits- und Lohnbedingungen abgesichert werden.

Wir können nicht darauf bauen, dass andere Länder unsere Ausbildungskosten tragen. Der Fachkräftemangel ist keine Schweizer Spezialität. Er zeichnet sich europaweit ab. Im Gesundheitsbereich bilden wir pro Jahr 5 000 Personen zu wenig aus. Mit einer Bildungsoffensive, durch bessere Löhne für das Gesundheitspersonal und durch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf haben wir es in der Hand, Gegensteuer zu geben. Das duale Berufsbildungsmodell braucht den Zugang zur höheren Berufsbildung. Damit die Chancen für alle verbessert werden können, sind die staatlichen Mittel zu erhöhen.

In einer Einwanderungsgesellschaft wie der Schweiz führt kein Weg an einer aktiven Integrationspolitik vorbei. Sie erleichtert das Zusammenleben der Eingewanderten mit den Einheimischen, fördert die Chancengleichheit und Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben. Erfolgreiche Integration ohne demokratische Mitwirkungsrechte gibt es nicht. Darum braucht es das Stimm- und Wahlrecht in kommunalen und kantonalen Angelegenheiten für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer.

*Andy Tschümperlin, SP-Nationalrat, Fraktionschef der SP in der Bundesversammlung*

## **d** Für eine stabile Bevölkerungszahl

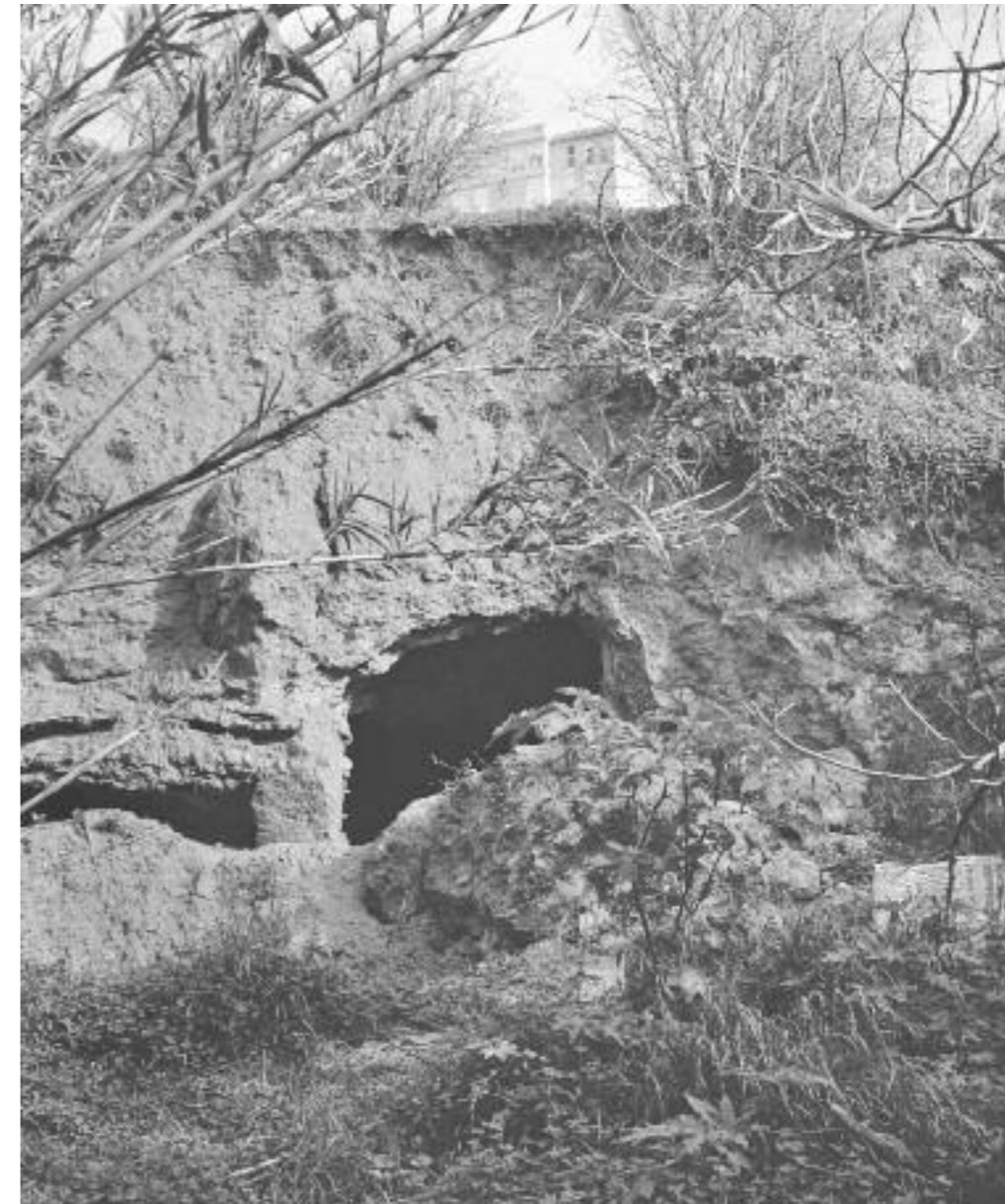
Die Fragestellung Abwehr oder Öffnung bezüglich Zuwanderung ruft nach absoluten Antworten. Sie gemahnt an Western-Romantik und lässt das Gute gegen das Böse antreten. Die Politik von Ecopop entzieht sich dieser ethischen Diskussion. Wer abschottet, fürchtet um seine oder seines Landes Identität. Wer öffnet, glaubt, ein Leiden anderswo lindern zu können. Oder ökonomische Opportunisten glauben, mit Öff-

nung das «Humankapital» der Schweiz und die Zahl der Konsumenten mehren zu können. Ecopop («Ecologie et Population») hingegen politisiert weder im soziologischen noch ökonomischen, sondern im ökologischen Gesellschaftsbereich. Ecopop stellt wertfrei fest, dass eine steigende Bevölkerungszahl mit hohem materiellem Anspruch dem betroffenen Lebensraum abträglich ist. Ecopop wendet sich daher dezidiert gegen die Forderung nach stetigem Wirtschaftswachstum. Wirtschaftswachstum ist immer auch mit der Mehrung des Konsums verbunden. Eine Erhöhung der Investitionen und des Massenkonsums, um die Schuldenkrise zu bewältigen, führt ökologisch in die Krise.

Nebst der Stabilisierung oder Senkung des persönlichen Verbrauchs an Gütern und Dienstleistungen setzt sich Ecopop für umweltschonende Techniken und eine stabile Bevölkerungszahl ein. Die Ecopop-Initiative – die Unterschriftensammlung ist im Gang – nimmt letzteres Anliegen auf. Niemand sonst in der Schweiz kümmert sich um die ökologischen Folgen der sehr hohen, seit 1945 ununterbrochen steigenden Bevölkerungszahl in der Schweiz. Viele Menschen verbrauchen mehr natürliche Ressourcen als wenige. Daher soll man der ungebremsten Ausbreitung einer einzigen Art auf diesem Planeten, dem Homo sapiens, Grenzen setzen. Denn diese Ausbreitung geht klar zu Lasten anderer Arten. Ganz augenfällig wird dieser Verdrängungsmechanismus am Aussterben unserer nächsten Verwandten, dem Berggorilla, dem Orang Utan und zunehmend dem Schimpansen.

Was global vor sich geht, will Ecopop mit einer Erhöhung der Entwicklungshilfeleistungen in die Geburtenverhütung angehen. In der kleinräumigen Schweiz sind die natürlich entstandenen Lebensräume seit 1945 dramatisch geschrumpft. Mit einer Stabilisierung der Bevölkerungszahl will Ecopop auch in der Schweiz dem Totalanspruch des Menschen Grenzen setzen.

*André Welti, Präsident Ecopop*



*Höhle, Calle Espaldas Teniente Montes Tirado, Melilla 2009*

Auf einer Tour durch Melilla zeigt mir Ahmed O. Orte, die undokumentiert Eingewanderten als Unterkunft dienen. Er selbst war als Jugendlicher in die Stadt gekommen und in einer staatlichen Aufnahmeeinrichtung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge untergebracht.

Menschenrechtsorganisationen beklagen, dass in vielen Fällen Minderjährige von den zuständigen Behörden nicht über das Recht aufgeklärt würden, binnen zwei Jahren ab Registrierung die spanische Staatsbürgerschaft zu beantragen. Dies habe zur Folge, dass volljährig gewordene Migranten in die Illegalität entlassen würden.

Ahmed O. versucht bislang vergeblich, eine Aufenthaltsgenehmigung zu bekommen. Er hat keine Arbeitserlaubnis und wohnt unter Plastikplanen in der Nähe der Aufnahmeeinrichtung.

*Tagebuch, 7.1.2009, Melilla; E-Mail von José Palazón/Fundación Prodein, 28.1.2010*

# Der Grenzübergang.

Wo ist eigentlich die Grenze, frage ich Vater. Da oben, sagt er und zeigt auf den Grat, der im Halbrund das Tal abschliesst.

Ich möchte einmal mit dir zur Arbeit gehen, sage ich.

Vater ist von meiner Bitte so überrascht, dass er mir verspricht, mich am nächsten Tag in den Schlag mitzunehmen, er müsse sowieso noch Werkzeug hinauftragen.

In der Früh steht sein Motorrad vor dem Stall, eine Puch-Maschine mit dunkel glänzendem Tank, der aussieht wie der Rumpf eines schwarzen Delphins. Vater bindet den prall gefüllten Rucksack mit Werkzeug und einen Kanister mit Benzin auf dem Gepäckträger fest. Ich setze mich auf den Hintersitz und lege vorsichtig die Arme um seine Körpermitte. Er sagt, ich solle mich fest an ihn drücken, damit ich während der Fahrt nicht vom Motorrad falle. In der ersten Kurve ruft er, du wackelst, halte dich fest, sonst kommen wir ins Schleudern. Nach anfänglicher Angst, die mich überkommt, wenn Vater abbremst und in eine Kurve fährt, lasse ich mich auf den Geraden von seinen Beschleunigungen mitreißen.

Hinter dem Mozgan-Hof stellt er das Motorrad ab, schiebt ein paar Eisenklammern hinter seinen Hosengürtel und schultert den Rucksack. Wir beginnen langsam zu gehen. Das Benzin im Kanister blubbert. Im steilen Gelände muss man spazieren, sonst kommt man ausser Atem, sagt Vater. Dann beschleunigt er seine Schritte. Ich bleibe zurück und nehme auf ebenen Wegabschnitten Anlauf, um ihn einzuholen. Bist du im Krieg hier gewesen, frage ich.

Ja, wir hatten höher oben einen Bunker, sagt er. Dein Grossvater hat den Kurierposten geleitet. Ich habe gekocht. Es war sehr gefährlich.

Hast du Angst gehabt, frage ich.

Wird schon so gewesen sein, ich war ja noch ein Kind, ein paar Jahre älter als du.

Hinter unseren Rücken hört man ein aufgeschrecktes Wild flüchten.

Es hat uns in die Nase bekommen, sagt Vater.

Unter dem Waldkamm, zwischen mächtigen Fichten, deren dichte Äste fast bis zum Boden reichen, kommt eine Hütte zum Vorschein. Sie ist zur Gänze mit Rinden bedeckt, die Schicht für Schicht auf ein darunterstehendes Holzgerüst genagelt wurden. Hier haben wir früher geschlafen, sagt Vater, wenn wir Holz geschlägert haben. Er schliesst das Schloss auf und verstaut Werkzeug und Kanister neben den unbenutzten Pritschen.

Ich muss noch zum Schlag, sagt er, dann können wir über die Grenze gehen.

Sein Arbeitsplatz wirkt aufgeräumt und ist von Aststapeln markiert. Geschälte und ungeschälte Bloche liegen gegliedert am Boden, mit Aststummeln oder geputzt, wie Vater sagt, dazwischen duftende, durchwühlte Häuflein Sägespäne. Die Bloche haben abgeschrägte Randkanten, die Schnittstellen der Stämme leuchten wie frisch geschnittene Holzteller.

Vater steht mitten in der Lichtung und überblickt den Schlag, dann sammelt er die verstreuten Spaltkeile ein und deckt sie mit Ästen zu. Jetzt freue ich mich auf ein Bier, sagt er und zeigt Richtung Grenze.

Zu meiner Verwunderung verläuft die Staatsgrenze nahe am Holzschlag. Vom Waldkamm aus kann ich die jugoslawische Seite des Waldhangs überblicken, die zu meinem Erstaunen der österreichischen gleicht und sich als eine Fortführung der vertrauten Landschaft offenbart. Vater stützt sich beim Überspringen der Grenze auf einen Zaunpfahl. Mich lässt er unter dem Stacheldraht durchkriechen und zieht den untersten Draht hoch, damit ich nicht an den gezwirbelten Stacheln hängen bleibe.

Plötzlich hat er es wieder eilig. Er hastet mit grossen Schritten einen lichten Wald hinunter. Ich kann ihm kaum folgen. Waldfarne schlagen in mein Gesicht. Unter dem Wald wartet er auf mich. Er sitzt im Gras und blickt auf ein tiefer gelegenes Tal, das ganz in der Senke verschwunden scheint.

Dort hinter der Raduha, Vater zeigt auf einen Bergrücken, dort habe ich im Krieg die Schule besucht. Nicht lange. Vierzehn Tage werden es gewesen sein. Da bin ich in die Schule gegangen, in Luče, sagt er. Sein Bruder und er seien beim Stab der Kuriere gewesen, auf einem Bauernhof. Nach ihrer Flucht von zu Hause durften sie nur zwei Wochen bei ihrem Vater im Bunker bleiben. Dann habe man sie ins Savinja-Tal gebracht, weil das Savinja-Tal befreites Gebiet gewesen ist. Im Januar habe man die Kommandozentrale auflassen müssen, weil das Tal von den Deutschen angegriffen wurde. Die Deutschen haben über das Feld geschossen, dass die Erde nur so gespritzt hat, sagt Vater. Er und die Kuriere haben Schreibmaschinen im Boden vergraben. Sie hoben ein Loch aus, warfen ein bisschen Stroh hinein und haben die Schreibmaschinen darauf geschichtet. Dann streuten sie wieder Stroh darüber und dann Erde und Gras und Schnee, bis nichts mehr zu sehen war. Am Nachmittag hätten sie sich auf den Weg gemacht und seien die ganze Nacht durch marschiert. Am nächsten Tag haben die Deutschen uns weiter gejagt, sagt Vater. Der Schnee ging mir bis zu den Hüften. Ein Kommandant hat gemeint, dass ich nicht durchkommen werde.

Er spuckt kräftig aus, als ob er sich nach der Erzählung erleichtern müsste.

Beim Kumer werden wir von zwei Frauen begrüsst, die seinen Namen kennen. Zdravko, rufen sie, Zdravko, das ist schön, dass du wieder einmal kommst! Sie servieren Vater ein Bier und mir ein Brot mit Leberpastete bestrichen.

Auf dem Rückweg blickt mich Vater abwesend lächelnd an. Ich stelle mir vor, wie schön es wäre, wenn Vater mich ins Vertrauen zöge und mir die Geschichte, die er erzählt hat, noch einmal schilderte und dann fragte, was ich erlebt habe, und ich ihm dann anvertrauen könnte, dass ich auf dem Schulweg erpresst werde und dass ich davon träume, dass er die Mitschülerinnen stellte und von ihnen verlangte, sie sollten auf der Stelle aufhören, mich zu bedrohen. In der Hoffnung, auf Vater zählen zu können, gebe ich ihm ein stilles Versprechen, das ich selbst nicht begreife, ein Zugeständnis, ihn auf seinen Heimwegen und seinen Schulwegen zu begleiten, auf den Wegen in diese Landschaft vielleicht oder in seine Erinnerung. Ich überlege während des Aufstiegs durch den Wald, ob ich in meinem Kinderkörper bleiben sollte oder über mich hinauswachsen möchte, und bleibe an diesem Tag in meinem kurzen Rock, in den Baumwollstrumpfhosen und in den Gummistiefeln stecken.

Als wir unter der Grenze den Finanzersteig betreten, suche ich nach Fussspuren im aufgeweichten Boden, in dem sich Pfützen gebildet haben. Vater sagt, dass die Finanzer heute am Sonntag vielleicht frei hätten, und muss über seinen Einfall lachen.

Wir erreichen die österreichische Seite, ohne entdeckt worden zu sein, und Vater fragt, ob ich bei einer Treibjagd mitgehen möchte, weil er gesehen habe, dass ich ordentlich gehen könne. Ich sage ja und beschliesse, meine Waldscheu zu überwinden. Auf dem Weg zum Mozgan gibt der Wald an einer Stelle den Blick auf verstreut liegende Höfe im Talgraben frei. Wir bleiben stehen und schauen aus dem grünen Dickicht heraus. Wie zwei Fische, fällt mir ein, die aus dem Tang hervorlugen. Ich habe die munteren Fische im Fernsehen gesehen und stelle mir vor, wie Vater und ich mit grossen Augen aus dem Unterholzgekräusel blicken und dann darin verschwinden, eine kleine Sandwolke aufwirbelnd, die sich im trüben Wasser nur langsam senkt. Ein Meer voller Halme, denke ich, bald werden wir das Ufer erreichen.

Als ich zu Vater aufs Motorrad steige, bin ich fröhlich. Ich lege die Hände eng um seine Taille und drücke mich an seinen Rücken. Es ist später Nachmittag, als wir die kurvenreiche Strasse der Koprivna hinunterfahren. Die Sonne hält sich auf unserer Höhe. In einer ausladenden Kehre bleibt Vater stehen und raucht eine Zigarette. Früher ist da ein Zaun gestanden, sagt er und bläst den Rauch in die Luft.

Ausschnitt aus Maja Haderlap, *Engel des Vergessens*. Göttingen: Wallstein-Verlag 2011, 78-83. Abdruck mit freundlicher Genehmigung des Verlags.

**Maja Haderlap** studierte Theaterwissenschaft und Germanistik. Sie war von 1992 bis 2007 Chefdramaturgin am Stadttheater Klagenfurt. Seit 2008 lebt sie als freie Schriftstellerin in Österreich. Für ihr Romandebüt *«Engel des Vergessens»* erhielt sie den Ingeborg-Bachmann-Preis 2011.

# Der plötzliche fundamentale Wandel.

Fachkräftemangel ist nicht der einzige, aber ein zentraler Zuwanderungsgrund, der durch die Personenfreizügigkeit nur zusätzliche Dynamik erhielt. Fachkräftemangel ist gleichzeitig Ausdruck eines tieferliegenden strukturellen Wandels hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft. Mit dem Zuzug Gutqualifizierter sind grosse Potenziale für die Schweiz verbunden, aber die Konkurrenzfähigkeit der Einheimischen steht plötzlich auf dem Prüfstand, besonders bezüglich ihrer Karrieremöglichkeiten.

Das Ausmass der Veränderung ist vielen zuerst entgangen. Gleichzeitig mit dem Übergang zur Personenfreizügigkeit wandelte sich der Charakter der Zuwanderung grundlegend. Der Boom erfolgte bei den gutqualifizierten Fachkräften, während die Zahlen der neu immigrierenden Tiefqualifizierten, die den Hauptteil der alten Migrationsbevölkerung ausmachten, trotz Freizügigkeit stagnierten. Sichtbar wurde das Phänomen zuerst am Wechsel der Nationalitäten. Es sind bis heute hochqualifizierte Arbeitskräfte aus dem Norden und Westen der EU und nicht mehr Menschen aus Europas Süden, die das Bild der Migration bestimmen.

Doch warum plötzlich dieser fundamentale Wandel? Zwei Punkte waren entscheidend. Erstens wurde mit der Personenfreizügigkeit generell der Arbeitsmarkt zum Taktgeber der Zuwanderung, während früher politische Sonderinteressen bestimmten, wann gezielt Billigarbeitskräfte für gewisse Branchen angeworben wurden. Und zweitens waren auf diesem Arbeitsmarkt Tiefqualifizierte schon länger nicht mehr gesucht, was sich schon vor der Personenfreizügigkeit in erhöhter Arbeitslosigkeit und sinkenden Löhnen für diese Gruppen spiegelte. Dagegen war der Fachkräftemangel gross.

## Fachkräftemangel als Zuwanderungsmotor

Wer die heutige Migrationsdynamik in der Schweiz verstehen will, muss auch den Fachkräftemangel betrachten. Seine Be-

deutung zu ermitteln beginnt mit der Frage, warum die Schweiz ein Hochlohnland mitten in einer globalisierten Welt sein kann, und dies obwohl sie in höchstem Grade von Exporten lebt. Hier spielen viele Faktoren zusammen, aber ein sehr wichtiger unter ihnen ist das Humankapital. Das heisst: Tendenziell kann die Schweiz ihren Vorsprung bezüglich Lebensstandard nur dann halten, wenn sie sich auf wissensintensive Tätigkeiten konzentriert und dadurch eine höhere Wertschöpfung pro Kopf erreicht. Die Wertschöpfung pro Kopf ist ein ganz entscheidendes Mass für die Grösse des Kuchens, der an Wohlstand verteilt werden kann, ohne selber schon etwas über seine Verteilung zu sagen. Die Steigerung der Wertschöpfung pro Kopf bedingt weitgehend auch, dass die Arbeitskräfte entsprechend gut und immer besser ausgebildet sind. Ersichtlich wird dieser Mechanismus eines tiefgreifenden strukturellen Wandels hin zu einer wissensbasierten Wirtschaft zum Beispiel auch an der Verlagerung einfacherer industrieller Tätigkeiten ins Ausland.

Die positive Auswirkung des Humankapitalfaktors auf den erreichbaren Wohlstand findet dort seine Grenze, wo die entsprechend gut qualifizierten Arbeitskräfte fehlen. Dies war in der Schweiz in den letzten Jahren selbst in konjunkturell schwächeren Zeiten ganz ausgeprägt der Fall, wie die regelmässigen Erhebungen der Beschäftigtenstatistik BESTA des Bundesamts für Statistik zeigen. Und es waren nicht nur die sogenannten MINT-Fachkräfte (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik), die nicht gefunden wurden (Gehrig, Gardiol, Schärer 2010). Auch das Gesundheitswesen war stark betroffen. So mussten in vielen Spitälern Operationssäle geschlossen werden, weil das benötigte Intensivpflegepersonal fehlte, und auch Kranken- und Pflegeheime fanden kaum gut ausgebildetes Personal.

Gewisse Gründe für diesen Mangel mögen im Inland liegen. Sie hängen wohl mit einem Bildungssystem zusammen, in dem Technik und Informatik keine Schulfächer ab der Primarschule sind, obwohl sie das wirtschaftliche Wohlergehen des Landes so stark prägen. Sie hängen vermutlich auch mit den Arbeitsbedingungen und immer noch ausgeprägten geschlechtsspezifischen Berufspräferenzen zusammen. Und sie

haben sicher auch mit einer nach wie vor schwierigen Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu tun. All die hier gefragten Veränderungsprozesse sind also wichtig, aber sie brauchen Zeit.

Sehr schnell dagegen lassen sich Fachkräftelücken durch Zuwanderung beheben, weil die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz auf dem Arbeitsmarkt gut ist. Es gelang unserem Land in den letzten Jahren, den Anteil der Hochqualifizierten an den Erwerbstätigen durch überschichtende Zuwanderung stark zu erhöhen. Besonders rund um die grossen städtischen Zentren hat die grosse Mehrheit der frisch Immigrierten einen Hochschulabschluss (vgl. für den Wirtschaftsraum Zürich Stutz, Hermann et al. 2010).

## Strukturwandel der Wirtschaft, Zuwanderung und demografische Entwicklung

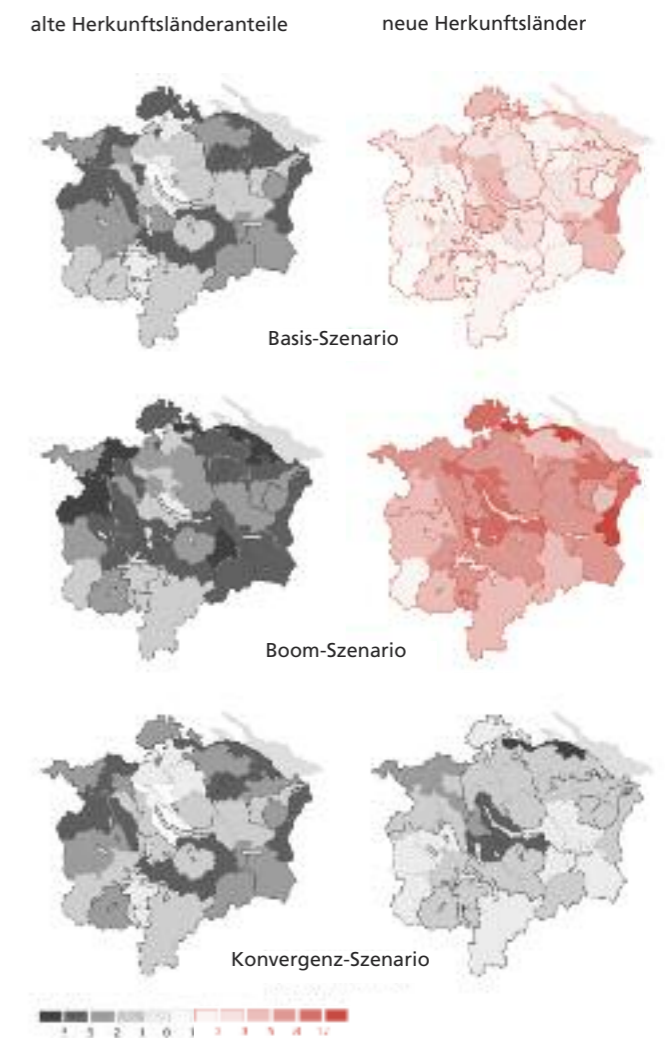
Neben der Möglichkeit, die Wertschöpfung pro Kopf weiterhin hoch zu halten, hat die derzeit auch in konjunkturell schwächeren Zeiten hohe Immigration auch den Vorteil, die demografische Alterung temporär abzubremsen. Zudem vermischen sich einheimische und zugewanderte Bevölkerung stärker als auch schon. Die genannte Studie für den Wirtschaftsraum Zürich zeigt, dass dort zwischen 2001 und 2008 der Anteil der Personen in rein ausländischen Haushalten nicht stieg, aber der Anteil der Personen in gemischtnationalen Haushalten einen eigentlichen Boom erlebte. Mit den demografischen Veränderungen steht die Schweiz nicht allein. In den meisten Ländern Europas ist Zuwanderung aus demografischen Gründen erwünscht.

Die Kombination von Demografie und Immigration wird die Zukunft der Regionen sehr unterschiedlich beeinflussen. Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2008, 47) spricht von einer «neuen Völkerwanderung», die im Kontext eines aktiv ausgefochtenen Wettstreits um die besten Köpfe steht (vgl. auch OECD 2008). Weil bei Personenfreizügigkeit der Arbeitsmarkt bestimmt, wohin die Leute ziehen, sind es vor allem die Grossstädte mit ihren wissensintensiven Dienstleistungsbranchen, die wachsen und deren Bevölkerung jung bleibt, während sie an den Rändern abnimmt und altert.

Für die Schweiz ist die einfache Importierbarkeit von Fachkräften ein Glücksfall und eine Versuchung, die eigenen Hausaufgaben nicht zu machen, insbesondere da, wo sie mit Kosten verbunden wären. Auch wurden die Anpassungsprozesse, die es im Inland braucht, um die Konkurrenzfähigkeit der Einheimischen auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt zu sichern, wohl unterschätzt. Der Fokus liegt immer noch auf der Integration der Ausländerinnen und Ausländer, die heute oft die Lokalsprache beherrschen, und nicht beim Anpassungsbedarf der Inländerinnen und Inländer an einen europäisch integrierten Arbeitsmarkt mit einer neuen Zuwanderungssituation.

Wie stark die Zuwanderung, die Bevölkerungsentwicklung und die wirtschaftliche Lage der Schweiz in Europa miteinander verstrickt sind, wurde im Projekt zur Immigration 2030 im fast die ganze Ost- und Zentralschweiz umfassenden Wirtschaftsraum Zürich (Stutz, Hermann et al. 2010) anhand von drei Szenarien veranschaulicht: Das Basis-Szenario steht für die wahrscheinlichste Entwicklung mit anhaltender Zuwanderung, deren Ausmass aber unter den Boomjahren vor 2008 liegt, im Boom-Szenario werden die Trends zwischen 2001 und 2008 fortgeschrieben und im Konvergenz-Szenario eine Angleichung der wirtschaftlichen Lage von Schweiz und EU angenommen. Die in Abbildung 1 ersichtlichen Unterschiede zwischen den Szenarien, aber auch zwischen alten und neuen

## Entwicklung der Ausländeranteile



Änderung der Ausländeranteile 2008–2030 in Prozentpunkten

Abbildung 1: Änderung der Ausländeranteile bei den drei Szenarien für den Wirtschaftsraum Zürich.

Herkunftsländern haben vor allem mit Schwankungen der Arbeitsnachfrage der Wirtschaft in den Herkunfts- und Aufnahmeländern zu tun. In allen drei Szenarien geht der Bevölkerungsanteil der Menschen aus den alten Herkunftsländern zurück. Unterschiede bestehen vor allem bei den neuen Herkunftsländern: Beim Basis- wie auch im Boom-Szenario konzentriert sich das durch diese Zuwanderung ausgelöste Bevölkerungswachstum stark auf den bereits heute dicht besiedelten, städtisch geprägten Raum und dort auf statushöhere Gebiete. Dagegen würde im Konvergenz-Szenario ihr Bevölkerungsanteil flächendeckend sinken, und auch die Gesamtbevölkerung würde dadurch schrumpfen.

### Chancen und Herausforderungen der überschichtenden Zuwanderung

Wie wirkt sich die neue, von Fachkräftemangel getriebene Zuwanderung auf den Wohlstand der einheimischen Bevölkerung aus? Für sie entstand eine neue Konkurrenzsituation im Arbeits- und im Wohnungsmarkt, und ihr Lebensraum verändert sich insbesondere dort, wo die Bevölkerung stark wächst. In der Literatur besteht weitgehend Einigkeit: Der wirtschaftliche Erfolg der Schweiz wäre ohne ausländische Spezialisten und Fachkräfte nicht denkbar. Der Recruitment-Chef eines technisch ausgerichteten Grossunternehmens brachte dies im Projekt «Immigration 2030» auf den Punkt: «Wenn wir nur aus der Schweiz rekrutierten, gäbe es unsere Firma in dieser Form nicht.» Das zum Überleben notwendige Wachstum wäre nicht möglich gewesen. Doch für die Einheimischen ist dies nur dann ein Gewinn, wenn nicht nur Wachstum in die Breite besteht, also mehr Leute auch mehr produzieren, sondern auch Wachstum in die Tiefe, wenn also pro Kopf eine höhere Wert schöpfung erreicht werden kann.

Der Import von Fachkräften kann durch einen beschleunigten Strukturwandel der Schweizer Wirtschaft die internationale Konkurrenzfähigkeit und die Wohlstandschancen durchaus erhöhen und über eine höhere Produktivität pro Kopf zu einer generellen Wohlstandssteigerung beitragen. Von grundsätzlicher Bedeutung für die Verteilungseffekte ist, ob die Zuwandernden *komplementär* Stellen besetzen, für die im Inland niemand zur Verfügung steht, und dadurch die Wirtschaftstätigkeit effektiv ausgeweitet werden kann und neue Stellen entstehen, oder ob sie *substitutiv* Arbeitsplätze besetzen, um die sie direkt mit Einheimischen konkurrieren. Dann steigt tendenziell die Arbeitslosigkeit, und die Löhne der Einheimischen sinken.

Untersuchungen zur Schweiz kamen aufgrund der statistischen Auswertungen der Jahre bis 2008 zu überwiegend positiven Befunden (vgl. Übersicht in Henneberger, Ziegler 2011), mit schwächerer Konjunktur wurden die Einschätzungen zumindest für die kurze Frist etwas skeptischer (Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen 2012; Bundesratsbericht 2012). Vereinfacht ausgedrückt, stellt sich auch bei komplementär Zuge-

wanderten die Frage, was geschieht, wenn sich die Wirtschaftslage verschlechtert und sie arbeitslos werden. Bleiben sie dann und konkurrieren sie nun um die gleichen Stellen wie die Einheimischen, oder gehen sie wieder? Auch hier gilt einerseits, dass man Arbeitskräfte rief und Menschen kamen, die sich nicht beliebig hin und her schieben lassen. Sicher ist andererseits, dass diese Menschen mehr Optionen haben als die Tiefqualifizierten aus den alten Herkunftsländern und tendenziell weniger lang arbeitslos bleiben.

Zudem muss die Frage, ob die Zuwanderung substitutiv oder komplementär erfolgt, auch im Hinblick auf die beruflichen Karrieremöglichkeiten beurteilt werden. So kann für ein Unternehmen die Wahl bestehen, entweder in die Weiterbildung Einheimischer zu investieren und damit deren Karrieren zu fördern oder bereits entsprechend qualifizierte Personen aus dem Ausland zu holen und deren Integrationskosten zu tragen, die gerade dann nicht hoch sein müssen, wenn sie bereits die gleiche Sprache sprechen. Nach wie vor bevorzugen jedoch viele Unternehmen Inländer (nicht notwendigerweise mit Schweizer Pass) auf dem Arbeitsmarkt.

Für die Wohlstandseffekte der neuen Zuwanderung auf die Einheimischen sind weitere Verteilungseffekte zu berücksichtigen, die zum Beispiel durch steigende Mieten und Immobilienpreise, aber auch überlastete Infrastrukturen und Umweltbeeinträchtigungen wie Zersiedelung entstehen. Eine Rolle spielt weiter die Fiskalbilanz, die Frage also, was Zugewanderte finanziell an den Staat und die wegen des Bevölkerungswachstums auszubauenden Infrastrukturen sowie ans System der sozialen Sicherung beitragen und was sie an Leistungen erhalten.

Hier spielen langfristige dynamische Entwicklungen eine grosse Rolle: So sind Internationalität und wachsende transnationale Netzwerke in sich zukunftssträchtig. Und grosse städtische Zentren wie Zürich oder Lausanne/Genf haben die Chance, zu Metropolitanregionen von europäischer Bedeutung heranzuwachsen, die als Entwicklungsschwerpunkte mit einer gewissen Dichte an für eine wissensbasierte Wirtschaft wichtigen Ankerinstitutionen wirken. Positiv auswirken könnte sich auch, dass die Lebensqualität zu einem vielbeachteten Wettbewerbsfaktor beim Kampf um die besten Köpfe wird. Sozialwerke und Steuerzahlende werden durch die gutverdienenden Fachkräfte aus dem Ausland tendenziell sicher entlastet. Migrationsbedingte soziale Brennpunkte entstehen durch diese Art der Zuwanderung nicht.

### Begleitmassnahmen gefragt

Auch wenn der Arbeitsmarkt den Takt der Zuwanderung vorgibt, bestehen bei der Absicherung der einheimischen Bevölkerung Steuerungsmöglichkeiten, die bislang wenig ausgeschöpft worden sind. Sie verlagern sich von Einwande-

rungsverboten zu Begleitmassnahmen. So bleiben effektiv durchgesetzte flankierende Massnahmen wichtig. Das Bildungswesen ist gefordert, den «Mismatch», der sich beim akuten Fachkräftemangel in den höheren technisch ausgerichteten Berufen zeigt, zu beheben. Das Weiterbildungssystem muss der Tatsache Rechnung tragen, dass dort, wo gesuchte Qualifikationen international immer verfügbar sind, das wirtschaftliche Interesse der Betriebe an interner Weiterbildung sinkt, und kompensierende ausserbetriebliche Fortbildungsmöglichkeiten ausbauen.

Gefordert ist auch eine enge raumplanerische Begleitung des durch Zuwanderung ausgelösten Bevölkerungswachstums. Die neue Zuwanderung konzentriert sich stark auf die Zentren. Ohne entsprechend forcierten Wohnungsbau in den grossen Städten selbst führt dies zu einem anhaltenden Anstieg der Wohnungspreise mit entsprechenden Verdrängungseffekten. An sich aber ist diese ausgeprägte Grosstadtpräferenz auch eine Chance zur Siedlungsverdichtung, die ein Bevölkerungswachstum ohne ausufernde Zersiedelung der umliegenden Landschaft ermöglicht.

Der Widerspruch zwischen Öffnung und Abwehr ist vielleicht gerade darauf zurückzuführen, dass die Schweiz sich nicht zuletzt wegen ihres ausgeprägten Fachkräftemangels in einen europäisch integrierten Arbeitsmarkt katapultiert hat, ohne das Ausmass der Veränderung bezüglich dem Anpassungsbedarf im Landesinneren voll zu erfassen.

#### Literatur

- Berlin-Institut für Bevölkerungsstudien**, 2008. Die demographische Zukunft von Europa. Wie sich die Regionen verändern. Berlin.
- Bundesrat**, 2012, Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz (in Beantwortung der Postulate 09.4301 Girod, 09.4311 Bischof und der Motion 10.3721 Brändli), Bern.
- Gehrig, Matthias; Gardiol, Lucien; Schärner, Markus**, 2010. Der MINT-Fachkräftemangel in der Schweiz. Ausmass, Prognose, konjunkturelle Abhängigkeit, Ursachen und Auswirkungen des Fachkräftemangels, in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik. Im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung und Forschung, Bern.
- Henneberger, Fred; Ziegler, Alexandre**, 2011. Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Teil 1: Kritische Würdigung der bestehenden Analysen über die Wirksamkeit der FlaM zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen.
- Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen** (SECO, BFM, BFS, BSV), 2012. Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU.
- OECD**, 2008, The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled.
- Stutz, Heidi; Hermann, Michael et al.**, 2010. Immigration 2030 - Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft. Forschungsbeitrag der Zürcher Kantonalbank, Zürich.

## Manque de main-d'œuvre et migration

La période du passage à la libre circulation des personnes a coïncidé avec une évolution structurelle fondamentale vers une économie fondée sur le savoir. Ce nouveau paradigme est caractérisé par un manque prononcé de main-d'œuvre, qui touche de plein fouet les professions MIST (mathématiques, informatique, sciences naturelles, technique) et le secteur de la santé. Le boom de l'immigration est généré par la demande de l'économie suisse en spécialistes hautement qualifiés provenant de l'étranger, tandis que le nombre de nouveaux travailleurs immigrés peu qualifiés a jusqu'ici stagné malgré l'accord de libre circulation des personnes. L'immigration revêt ainsi un caractère désormais très différent constituée de couches successives, ce qui se reflète aussi dans les nouveaux pays de provenance à l'ouest et au nord de l'UE.

Grâce à l'arrivée de travailleurs qualifiés, la Suisse dispose de grands potentiels, mais la capacité concurrentielle des autochtones est soudain mise à l'épreuve, surtout en ce qui concerne leurs possibilités de carrière professionnelle. Pour savoir s'ils tirent aussi profit de la nouvelle vague d'immigration, il convient d'élucider deux questions: la création de richesse par tête croît-elle? Dans quelle mesure y aura-t-il des effets d'éviction sur les marchés du travail et du logement? En l'occurrence, il est nécessaire que les acteurs politiques élaborent des mesures d'accompagnement. Il en va de même pour la gestion des problèmes d'aménagement du territoire engendrés par la croissance de la population autour des grandes villes en raison de l'immigration.

**Heidi Stutz** hat Wirtschaftsgeschichte in Verbindung mit Sozialökonomie studiert und ist heute Mitglied der Geschäftsleitung und Mitinhaberin des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS in Bern. [www.buerobass.ch](http://www.buerobass.ch).

# Più che una questione d'immigrazione.

Grazie all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, negli ultimi anni le aziende svizzere sono riuscite a coprire il loro fabbisogno di manodopera specializzata reclutando lavoratori stranieri. A lungo termine, tuttavia, non si può far leva solo sull'immigrazione. Il Dipartimento federale dell'economia DFE intende pertanto adottare una politica a lungo termine volta a rendere disponibile manodopera specializzata indigena. L'iniziativa del DFE per più personale specializzato non va intesa quale controprogetto all'immigrazione. La volontà di meglio sfruttare il potenziale insito nella popolazione attiva svizzera è un progetto societale a lungo termine che potrà essere conseguito grazie a una politica coerente in materia di mercato del lavoro e di formazione.

Negli ultimi anni le aziende svizzere si sono viepiù specializzate nella produzione ad alto profitto. Di pari passo con l'evoluzione tecnologica, questo approccio ha reso necessaria una crescente qualificazione in tutta la gamma di attività dei settori della produzione e dei servizi. Ne è conseguito un aumento della domanda di specialisti qualificati, in altre parole di manodopera con una solida formazione. La stessa tendenza si osserva in tutti i Paesi industrializzati. Una congrua offerta di manodopera in grado di rispondere alle esigenze delle aziende è pertanto uno dei principali fattori locali di un'economia nazionale. Gli specialisti applicano localmente un sapere a mobilità internazionale che si concretizza in varie innovazioni. Generano così un plusvalore sia per le aziende, sia per l'economia nazionale e la società nel suo insieme.

## Sfide demografiche

Al tempo stesso, i Paesi dell'Europa occidentale si devono confrontare con le sfide demografiche di una popolazione attiva stagnante o addirittura in diminuzione. Gli scenari demografici proposti dall'Ufficio federale di statistica per i prossimi

anni prospettano alla Svizzera una crescita in netta diminuzione della popolazione in età di lavorare. Anche postulando svariate tendenze in termini d'immigrazione, si delinea sempre più chiaramente la prospettiva di un calo, dal 2020, della popolazione in età di lavorare secondo l'accezione tradizionale (Grafica 1).

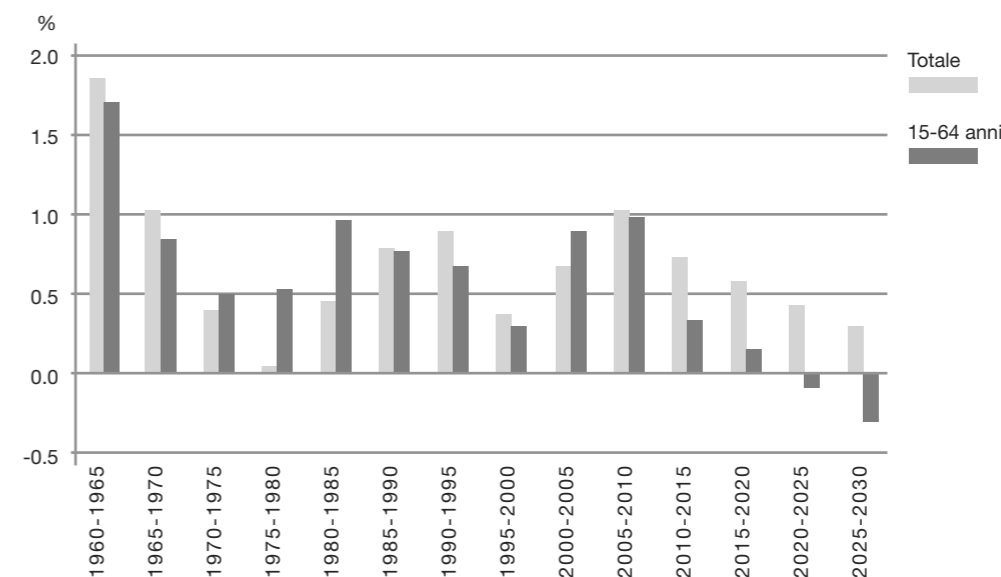
Su scala internazionale, le aziende si trovano pertanto in crescente concorrenza tra loro per reclutare la manodopera e gli specialisti necessari, fenomeno che si accentua durante le fasi di alta congiuntura.

## Particolare importanza dell'immigrazione per la Svizzera

Una delle particolarità della Svizzera è la possibilità di cui hanno beneficiato le aziende, negli ultimi anni, di ricorrere in misura comparativamente elevata alla manodopera straniera per soddisfare la crescente domanda di manodopera specializzata. La forte attrattiva della piazza economica svizzera, corroborata da una lunga fase di forte crescita, unitamente all'apertura graduale del nostro mercato del lavoro nei confronti dell'UE dalla metà del 2002, hanno favorito questa tendenza, agevolando l'accesso delle aziende alla manodopera adeguata.

Negli ultimi anni è emersa chiaramente l'importanza, per una piccola economia nazionale come quella svizzera, di poter ricorrere a manodopera internazionale. In molti settori nei quali la Svizzera ha assunto una posizione di spicco sui mercati mondiali (come p. es. l'industria farmaceutica, i servizi finanziari o l'industria metalmeccanica), l'offerta indigena di manodopera specializzata sarebbe stata troppo esigua per tenere il passo con le rapide trasformazioni tecnologiche.

A fronte di uno sviluppo demografico analogo nell'intera UE, a lungo termine si prospetta tuttavia un probabile indebolimento del potenziale migratorio. A prescindere dall'esatta entità dell'immigrazione, nei prossimi anni la Svizzera dovrà sfruttare sempre meglio il potenziale interno di manodopera specializzata. Gli specialisti indigeni sono il vero e proprio fondamento su cui poggia la nostra economia nazionale. C'è da



Grafica 1: Scenari demografici della popolazione attiva tra i 15-64 anni.  
Fonti: Ufficio federale di statistica (UST)

chiedersi dove sia possibile, oggi, trovare in Svizzera potenziali disponibili di manodopera specializzata e come farne per svilupparli e attivarli in maniera ottimale.

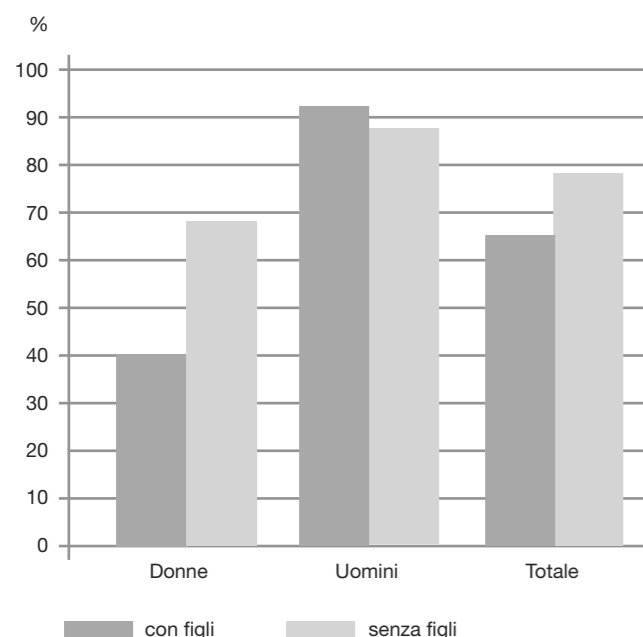
È questo il quesito sollevato dal consigliere federale Johann N. Schneider-Ammann al momento di inaugurare l'iniziativa del DFE per più personale specializzato e di conferire all'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT e alla SECO il mandato di predisporre pertinenti basi di approfondimento. La Svizzera si trova dinanzi a una grossa sfida: la quota d'occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni ha raggiunto un valore di punta a livello europeo, situandosi a poco meno dell'80 per cento. Uno dei motivi è il forte grado d'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, di cui la formazione professionale di base e la sua intima connessione con le aziende sono i fattori cruciali. In un'ottica più differenziata si possono tuttavia individuare considerevoli potenziali inutilizzati di manodopera specializzata inattiva. I due esempi seguenti illustrano questo postulato.

## Considerevoli potenziali inutilizzati

Specialmente tra gli adulti di età tra i 25 e i 54 anni si riscontrano forti potenziali di manodopera specializzata insiti soprattutto nel forte numero di *donne* attive a tempo parziale, in

particolare le donne che svolgono compiti educativi. Calcolando gli equivalenti a tempo pieno si giunge a un tasso d'occupazione del solo 40 per cento delle donne tra i 25 e i 54 anni con figli minori di 15 anni. Teoricamente, nel 2009 gli equivalenti a tempo pieno del potenziale di manodopera specializzata disponibile rappresentato dalle persone non attive o attive a tempo parziale come anche prive di impiego tra i 25 e i 54 anni, in possesso di una formazione di livello secondario II o superiore, equivalevano almeno a 743 000 unità. Solo migliorando le condizioni quadro in modo da consentire a queste persone di partecipare maggiormente alla vita attiva sarà possibile quantificare la quota parte effettivamente attivabile di questo potenziale teorico (Grafica 2).

Un altro gruppo target è quello dei potenziali disponibili tra i *lavoratori più anziani*. Nel 2009, il potenziale teorico di manodopera specializzata disponibile tra le persone non attive o attive a tempo parziale come anche prive di impiego tra i 55 e i 64 anni era di circa 420 000 equivalenti a tempo pieno. Queste cifre non comprendono le persone in età di pensionamento, che tuttavia andrebbero parimenti considerate un potenziale, giacché parte di esse sarebbero disposte a permanere nel mondo del lavoro. Occorrerà non solo consentire la partecipazione e lo sviluppo di questi potenziali disponibili sul mercato del lavoro, bensì predisporre al tempo stesso una politica in



Grafica 2: Tassi d'occupazione tra adulti di età tra i 25 e i 54 anni con e senza figli minori 2009.  
Fonti: Ufficio federale di statistica (UST)

grado di garantire una qualifica della popolazione attiva svizzera corrispondente alle attitudini e capacità di cui abbisogna l'economia.

### Le esigenze dell'economia in costante mutamento

Negli ultimi decenni, l'offerta di manodopera si è complessivamente ben adeguata ai mutamenti strutturali dell'economia svizzera. La crescente domanda di qualifiche elevate ha trovato un riscontro nella maggior qualificazione della popolazione attiva. Dagli anni 70 a questa parte, la proporzione di persone attive prive di una formazione post-obbligatoria è passata dal 40 al 16 per cento circa, mentre la proporzione di persone attive con formazione terziaria è passata dal 13 per cento nel 1980 all'attuale 32 per cento circa.

Tuttavia, la domanda di manodopera non è in aumento solo per quanto riguarda gli accademici, come postulato talvolta un po' troppo affrettatamente, bensì anche per le persone con una formazione professionale di base o una formazione professionale superiore. Proprio gli specialisti con una formazione professionale superiore sono in media i più rappresentati sul mercato del lavoro. Un'osservazione più approfondita della struttura delle qualifiche mostra tuttavia anche che diversi gruppi della popolazione attiva svizzera potrebbero meglio rispondere alla domanda dell'economia se solo beneficiassero di una formazione supplementare, di un perfezionamento o di una riqualificazione.

Come emerge dall'analisi degli sviluppi a lungo termine, una delle chiavi del successo svizzero risiede in una solida formazione di base dei giovani. La proporzione odierna di giovani che portano a termine una formazione secondaria di livello II in Svizzera si situa attorno al 90 per cento, ossia a un livello elevato al confronto internazionale. Nella loro «dichiarazione comune» sugli obiettivi comuni della politica della formazione per lo spazio formativo svizzero, Confederazione e Cantoni hanno affermato di voler portare questa proporzione al 95 per cento.

La situazione è più differenziata per quanto riguarda la popolazione attiva adulta. Molti adulti sono esclusi dal mercato del lavoro a causa delle loro qualifiche deficitarie. In Svizzera, circa il 10 per cento delle persone tra i 25 e i 44 anni e poco meno del 20 per cento delle persone tra i 45 e i 64 anni dispongono di un certificato d'apprendistato o di un altro titolo post-obbligatorio. Ciò limita fortemente la loro collocabilità e la loro attitudine a seguire un perfezionamento. Tra le persone di età tra i 25 e i 54 anni sprovviste di una formazione secondaria di livello II, il potenziale teorico di manodopera non utilizzato corrisponde a circa 164 000 equivalenti a tempo pieno. Ne consegue un potenziale di recupero e riqualifica anche tra queste persone.

### Come attivare i potenziali disponibili all'interno del Paese?

Grazie al suo sistema di formazione adattabile, la Svizzera possiede un mercato del lavoro funzionante e può contare su premesse favorevoli. Uno dei ruoli precipui che la politica sarà chiamata ad assumere in futuro consisterà nel mantenere a un livello ottimale le condizioni generali della formazione e del mercato del lavoro, adeguandole alle circostanze mutevoli. Gli esempi seguenti mostrano come attivare i potenziali disponibili:

#### Conciliare meglio famiglia e professione

I genitori con figli a carico rappresentano un grandissimo potenziale di manodopera, che conviene sfruttare maggiormente

creando condizioni generali che consentano di conciliare meglio famiglia e professione. Pubblicando un manuale sul tema, la Confederazione ha svolto un importante lavoro d'informazione e sensibilizzazione per migliorare la conciliabilità tra professione e famiglia in seno alle PMI. Grazie a un finanziamento incentivante, la Confederazione incoraggia anche la predisposizione nei Cantoni di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia. Nei prossimi anni, la politica si concentrerà maggiormente sulla promozione di strutture di custodia complementari alla famiglia per bambini in età prescolastica e scolastica come anche sulla crescente introduzione di orari di presenza e/o di strutture diurne nelle scuole.

#### Formazione di recupero per adulti

La formazione di recupero riveste due aspetti: l'ottenimento in seconda battuta di un diploma d'istruzione retto dallo Stato e il conseguimento di competenze di base mancanti (leggere, scrivere, calcolo). Spesso gli adulti che abbisognano di una formazione di recupero sono persone con un background migratorio, per cui questa tematica è intimamente connessa alla po-

litica integrativa. La ripartizione delle competenze e il finanziamento di questo tipo di lavoro vanno tuttavia discussi a livello politico. La legge sulla formazione continua potrà costituire, in avvenire, un'importante base legale per la definizione dei principi del perfezionamento e per conferire maggior rilievo al conseguimento e al mantenimento delle competenze di base degli adulti.

#### Riqualificazione e perfezionamento della popolazione attiva

La popolazione attiva è chiamata ad adeguare costantemente il proprio livello di qualifica alle esigenze dell'economia. La Svizzera offre numerose possibilità in tal senso, predisponendo tutta una serie di iter formativi orientati in funzione delle esigenze del mercato del lavoro. Gli adulti attivi sul mercato del lavoro possono pertanto adeguarsi alla domanda di nuove qualifiche partecipando a formazioni di recupero, di riqualificazione o di aggiornamento. La grande sfida consiste nel garantire una migliore conciliabilità di queste forme di «perfezionamento permanente» con una vita professionale e familiare attiva.

### Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund im Fokus

Fast jede dritte Person in der Schweiz hat einen Migrationshintergrund, und jeder dritte Erwerbstätige verfügt über einen tertiären Bildungsabschluss. Das gemeinsame Forschungsprojekt des Instituts für Soziologie der Universität Basel und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR «Hochqualifizierte mit Migrationshintergrund – Studie zu möglichen Diskriminierungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt» analysiert die Situation von ausländischen Hochqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt. Die Forscher unterscheiden zwischen Bildungsinländern, die in der Schweiz ihren Hochschulabschluss erworben haben, und Bildungsausländern, die bereits mit einem Diplom einer Tertiärausbildung in die Schweiz kommen.

Die Studie, die mit Empfehlungen der EKR im November 2012 erscheint, basiert auf statistischen Quellen und ergänzt diese durch rund 120 Interviews mit Hochqualifizierten, Arbeitgeberinnen und Fach-

kräften. Einige der interessantesten Ergebnisse sind: Es gibt einen dreischichtigen Arbeitsmarkt, wobei Schweizer Arbeitskräfte in der Mitte zwischen privilegierten und unterprivilegierten ausländischen Erwerbstätigen rangieren. In Branchen, wo die Nachfrage nach Arbeitskräften gross ist, erweist sich der Migrationshintergrund der Hochqualifizierten nicht als Hindernis, oft zählt in den Firmen auch das Können mehr als der Bildungsnachweis. Auch Leute in guten Positionen fühlen sich jedoch im Alltag oft benachteiligt, nicht zuletzt durch den Dialektgebrauch, der ihnen die Integration erschwert. An den Rand geschoben werden in der heutigen Arbeitsmarktsituation jedoch oft Ansässige mit Migrationshintergrund, vor allem auch jene aus Drittstaaten. Für junge Menschen aus der Türkei und Südwesteuropa, die in der Schweiz ansässig sind, ist der Zugang zur tertiären Bildung deutlich schwieriger zu erreichen.

### Possibilità di lavorare fino all'età ordinaria di pensionamento e oltre

La partecipazione dei lavoratori più anziani al mercato del lavoro può essere accresciuta migliorando gli incentivi e le opportunità e consentendo alle persone più anziane di rimanere sul mercato del lavoro fino all'età di ordinaria di pensionamento e oltre. Negli ultimi anni sono stati creati nuovi incentivi in tal senso, tuttavia solo in maniera puntuale. Va rilevato che, proprio per questo gruppo di persone, è del tutto indispensabile aggiornarsi costantemente. Il conseguimento e il mantenimento delle competenze di base, la formazione di recupero e un accesso a bassa soglia a formazioni ponte e di riqualifica possono concorrere a garantire l'aggiornamento costante di queste persone. Al tempo stesso, bisogna che i datori di lavoro siano disposti ad annoverare tra i loro ranghi anche lavoratori più anziani.

L'immigrazione rimarrà uno strumento imprescindibile per flessibilizzare il mercato del lavoro svizzero. Al tempo stesso, si assisterà in Svizzera a una crescente attivazione e sviluppo dei potenziali di manodopera specializzata, a maggior ragione qualora il potenziale d'immigrazione dovesse diminuire. Attivare e sviluppare la manodopera specializzata indigena è un compito comune di Confederazione, Cantoni, Comuni, organizzazioni del mondo del lavoro e aziende. Solo con il concorso di tutti sarà possibile predisporre condizioni generali e di lavoro consone a un migliore sfruttamento dei potenziali disponibili.

Il testo integrale dell'articolo è stato pubblicato in tedesco nella rivista «Die Volkswirtschaft» 12, 2011.

#### Bibliografia

Dipartimento federale dell'economia, 2011, Iniziativa per più personale specializzato, rapporto di base in tedesco «Fachkräfte für die Schweiz. Eine Initiative des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements». <http://www.evd.admin.ch/themen/00533/01791/index.html>  
Dipartimento federale dell'economia, Dipartimento federale dell'interno, Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, Dichiarazione 2011 sugli obiettivi comuni della politica della formazione per lo spazio formativo svizzero. Berna, maggio 2011.

### Fachkräfte: Mehr als eine Frage der Zuwanderung

Die Unternehmen in der Schweiz haben sich in den letzten Jahren immer stärker auf Produkte mit hoher Wertschöpfung spezialisiert. Dies hat zusammen mit dem technologischen Fortschritt zu einem wachsenden Qualifikationsbedarf geführt. Die Nachfrage ist vor allem bei qualifizierten und spezialisierten Arbeitskräften gewachsen, also bei «Fachkräften». Unternehmen stehen national und international immer stärker in einem Wettbewerb um Arbeits- und Fachkräfte, was sich in Phasen der Hochkonjunktur besonders akzentuiert.

Unternehmen in der Schweiz konnten zur Deckung des wachsenden Fachkräftebedarfs in den letzten Jahren in besonders hohem Masse auf ausländische Fachkräfte zurückgreifen. Die demografische Entwicklung führt in der Schweiz wie in der EU aber zu einer Abnahme der Bevölkerung im typischen Erwerbsalter. Darum ist längerfristig eher mit einer Abschwächung der Migrationspotenziale zu rechnen. Der Druck nimmt also sukzessive zu, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser zu nutzen.

Das grösste Potenzial besteht bei Eltern mit Betreuungsaufgaben, welches durch bessere Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf stärker ausgeschöpft werden kann. Weiter ist die Nachholbildung bei Erwachsenen ein zentrales Thema. Dazu zählt sowohl der Erwerb fehlender Grundkompetenzen (lesen, schreiben, rechnen, ICT-Kenntnisse), wie auch das Nachholen eines staatlich geregelten Bildungsabschlusses. Bei Erwachsenen mit Bedarf zur Nachholbildung handelt es sich häufig um Personen mit Migrationshintergrund, wodurch ein enger Bezug zur Integrationspolitik besteht. Letztlich wird die bereits aktive Erwerbsbevölkerung ihre Qualifikationsstruktur permanent an die Nachfrage der Wirtschaft anpassen müssen. Die grosse Herausforderung ist es, Formen des «lebenslangen Lernens» besser mit einem aktiven Berufs- und Familienleben vereinbar zu machen.

Der integrale Text dieses Artikels erschien auf Deutsch in «Die Volkswirtschaft» 12, 2011.

Sascha Kuster è stato capoprogetto presso la direzione dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia nel Dipartimento federale dell'economia. In collaborazione con Bernhard Weber della Seco ha redatto il rapporto di base del DFE per più personale specializzato.



Riserva naturale di Vendicari, Italia 2010

Il 27 ottobre 2007 una coppia, mentre faceva una passeggiata, trovò sulla spiaggia della riserva naturale di Vendicari alcune scarpe rovinare. Nei giorni seguenti, in quell'area furono ritrovati diciassette cadaveri.

Di propria iniziativa i due tedeschi chiesero al commissario responsabile delle indagini una lista dei morti. Contattarono i parenti in Egitto e in Palestina e organizzarono un funerale musulmano.

Il primo novembre 2008 circa un centinaio di persone, compresi i parenti dei morti e la polizia locale, parteciparono alla cerimonia celebrata dall'imam di Catania. Quegli eventi hanno favorito la fondazione di Borderline Sicilia.

RagusaNews.com, 24 ottobre 2008;  
intervista con il giornalista Roman Herzog a Noto, 23 gennaio 2010.

# Unternehmen als verantwortungsvolle Akteure im Integrationsprozess.

Die Zuwanderung richtet sich in der Schweiz in entscheidendem Masse an den Bedürfnissen der Wirtschaft aus. Der Nutzen, der der Schweiz aus der Arbeitsmigration erwächst, kommt aber nicht ohne gesellschaftliche Herausforderungen. Insbesondere von der erfolgreichen Integration der Zugewanderten in die Gesellschaft hängt für die Gewährleistung des Zusammenhalts und des sozialen Friedens in der Schweiz viel ab. Die Aufgabe, zur gesellschaftlichen Integration der Zugewanderten beizutragen, betrifft deshalb nicht nur den Staat und die Zuwanderer selbst. Sie fällt auch in den Verantwortungsbereich von Unternehmen. Der folgende Text soll einige Begründungsansätze so verstandener Unternehmensverantwortung aufzeigen.

Obwohl Kritiker vom Schlage des amerikanischen Ökonomen Milton Friedman auch heute noch auf die gesellschaftlichen Vorzüge ungehemmten Profitstrebens hinweisen (siehe Crook 2005), ist soziale Unternehmensverantwortung für die meisten Unternehmen längst kein Fremdwort mehr. Im Gegenteil, für Unternehmen gehört «Corporate Social Responsibility» heute zum guten Ton. Die Daseinsberechtigung der Unternehmung bemisst sich seit jeher am gesellschaftlichen Nutzen, den sie zu stiften vermag (vgl. Micklethwait and Wooldridge 2003). Wäre dies nicht der Fall, bräuchte sie die Gesellschaft nicht. Als gesellschaftliche Institution steht die Unternehmung deshalb ganz natürlich im Spannungsfeld der Ansprüche verschiedenster Anspruchsgruppen. Diese gilt es gemäss ihrer Berechtigung ernst zu nehmen und zu berücksichtigen – das geht schon aus dem grundlegenden Gebot des Respekts denen gegenüber hervor, die vom unternehmerischen Tun in vielfältiger Weise betroffen sind. Bei der gegenwärtigen Fokussierung auf Gewinnmaximierung und «Shareholder Value» haben wir es deshalb mit einer eigentlichen Verengung des historischen Unternehmenszwecks zu tun. Dass der freie Markt alleine für das Wohl aller sorgen kann, hat Karl Polanyi (2001) in seiner

grossartigen theoretischen Abhandlung zur Grossen Transformation als Illusion entlarvt – die gegenwärtige globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat uns nun in dramatischer Weise auch den praktischen Beweis dafür geliefert.

Es geht also bei der Unternehmensverantwortung um die Begründbarkeit unternehmerischen Tuns im Lichte diverser und oft unvereinbarer Ansprüche. Dabei können zwei grundlegende Verantwortungsdimensionen unterschieden werden. In der Legitimitätsdimension geht es um die klassische Vorgabe, anderen keinen Schaden zuzufügen (negative Verantwortung). In der Sinndimension geht es um die Frage, welchen positiven Beitrag zur Gesellschaft die Unternehmung durch ihre Aktivitäten leisten soll und kann (positive Verantwortung). Beide Dimensionen gehören gleichermaßen zu einer Konzeption wohlverstandener Unternehmensverantwortung (vgl. Ulrich 2008: 465). Unternehmensverantwortung setzt also an der Kerntätigkeit und der grundlegenden Rolle der Unternehmung in der Gesellschaft an. Sie erschöpft sich damit keineswegs in der Zuführung von Spendengeldern zu guten Zwecken, wie dies fälschlicherweise oft angenommen wird.

## Sieben Argumente für das Engagement von Unternehmen

Auf der Basis dieser generellen Überlegungen lässt sich nun konkret über die Verantwortung von Unternehmen im Bereich der gesellschaftlichen Integration von Zugewanderten nachdenken. Grundsätzlich lassen sich mindestens sieben Argumente für ein verstärktes Engagement von Unternehmen in dieser Hinsicht vorbringen:

*Erstens:* Geht man davon aus, dass Zugewanderten eine moralische Pflicht (gegenüber sich selbst und der Gesellschaft) zukommt, sich um Integration zu bemühen, dann ist damit gleichzeitig immer auch eine Pflicht des Staates impliziert, der für die entsprechenden Rahmenbedingungen zu sorgen hat. Der Staat (Bund, Kantone und Gemeinden) kann diese Pflicht jedoch nicht alleine wahrnehmen. Insbesondere in Bezug auf die wirtschaftliche Eingliederung von Zugewanderten ist er in entscheidendem Masse vom Mitwirken des privaten Sektors

abhängig. Gerade die wirtschaftliche Integration, das heisst der Zugang zur und die Eingliederung in die Arbeitswelt, spielt hinsichtlich der gesellschaftlichen Integration von Zugewanderten traditionell eine ganz entscheidende Rolle (vgl. Dahinden, Fibbi, Moret und Cattacin 2004; BFM 2006: 6).

*Zweitens* kann heute und in absehbarer Zukunft der Bedarf der Wirtschaft nach Arbeitskraft nur über die Zuwanderung gedeckt werden. Es besteht also ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der verstärkten Zuwanderung und der Wirtschaft. Damit trägt die Wirtschaft im Rahmen ihrer Möglichkeiten und der allgemeinen Zumutbarkeit ganz natürlich eine Mitverantwortung für die daraus resultierenden gesellschaftlichen Probleme.

*Drittens* sind die Wirtschaft und damit die Unternehmen die eigentlichen Hauptprofiteure der verstärkten Zuwanderung. Auch an Unternehmen ist deshalb die berechnete Erwartung zu stellen, sich verstärkt an der Lösung der damit einhergehenden Folgeprobleme zu beteiligen. Diese Mitverantwortung reicht tendenziell über die direkte Beziehung zwischen Unternehmung und Mitarbeiter hinaus und schliesst auch dessen nachziehende Familie ein. Gerade in Bezug auf Frauen mit kleinen Kindern greifen heute beispielsweise die Integrationsmassnahmen über den Arbeitsmarkt nur ungenügend.

*Viertens* lassen sich strukturelle gesellschaftliche Probleme kaum je lösen, indem lediglich kausal nach den Verursachern dieser Probleme gesucht wird. Bei der Suche nach Lösungsansätzen ist deshalb auch danach zu fragen, wer für die Bereitstellung passender Lösungen am besten positioniert ist (siehe dazu z.B. Young 2006; Wettstein 2009). Auch diesbezüglich drängt sich unter anderem ein verstärkter Fokus auf den privaten Sektor auf.

*Fünftens* haben Zugewanderte ein moralisches Recht, in ihren Integrationsbemühungen unterstützt zu werden. Menschen sind grundlegend soziale Wesen. Ihre moralische Autonomie, das heisst ihre Moralität selbst, entwickelt sich im Spannungsfeld von individueller Freiheit und dem sozialen Eingebunden-Sein in die Gemeinschaft. Diese menschliche Eigenschaft, die Moralität des Menschen, macht ihre Integration in die Gemeinschaft also nicht nur möglich, sondern notwendig: Weil wir soziale Wesen sind, können wir uns nicht nur in die soziale Gemeinschaft eingliedern, sondern sind mit unserem Menschsein im eigentlichen Sinne darauf angewiesen. Insbesondere der Schutz der grundlegendsten Menschenrechte stellt dafür die absolute Grundvoraussetzung dar. Daraus lassen sich vier spezifische Stossrichtungen von Unternehmensverantwortung ableiten:

- Unternehmen haben die unbedingte Pflicht, Menschenrechte zu achten. Sie sollen diese also weder direkt verletzen noch in direkt zu Menschenrechtsverletzungen von Dritten beitragen.

- Unternehmen haben die Pflicht, staatliche und überstaatliche Bemühungen und Initiativen zum Schutz und der Realisierung von Menschenrechten nicht zu unterwandern und diese nach Möglichkeit zu unterstützen und mitzutragen.

- Unternehmen sollen im Rahmen ihrer Möglichkeiten und der Zumutbarkeit selbst proaktiv zum Schutz und zur Realisierung von Menschenrechten beitragen.

- Menschenrechte sind egalitäre Rechte. Daraus ergibt sich ein grundlegendes Diskriminierungsverbot für Unternehmen.

*Sechstens* sind Unternehmen heute ideal positioniert, um mit einer der Diversität verschriebenen Unternehmenspolitik einen wertvollen Beitrag zum Ideal eines wohlverstandenen gesellschaftlichen Pluralismus zu leisten. Eine entsprechende Verantwortung dazu leitet sich sowohl aus einem Verständnis von Diversität als Wert an sich, als auch aus ökonomischen Nutzenargumenten ab.

*Siebtens* lassen sich damit durchaus auch ökonomische Argumente für ein verstärktes Engagement von Unternehmen im Bereich der Integration von Zugewanderten anführen. Z.B. lassen sich Anpassungskosten hinsichtlich potentieller neuer Regulierungen reduzieren, Reputationsgewinne generieren, Kunden binden und erhöhte Produktivität durch Innovation und Kreativität erzielen. Auch die allgemeine Stärkung des Wirtschaftsplatzes selbst kann eine Folge solchen Engagements sein.

## Verantwortungsbereiche unternehmerischen Engagements

Aufbauend auf diesen Begründungsansätzen lassen sich drei generelle Verantwortungsbereiche unterscheiden, in und mit welchen Unternehmen eine Vorreiterrolle hinsichtlich der Integration von Zuwandern übernehmen und sich in positiver Weise von ihrer Konkurrenz abheben können:

- *Eine offene, auf den chancengleichen Zugang zur Arbeitswelt angelegte Unternehmenspolitik:* Eine solche zeichnet sich etwa durch ein spezifisches Angebot an Praktika- und Lehrstellen, durch entsprechende Ausschreibungs- und Rekrutierungspraktiken und einem klaren Bekenntnis zur Nichtdiskriminierung, sowie durch die generelle Förderung von interkultureller Kompetenz im Unternehmen aus.

- *Eine inklusive, auf Integration angelegte Unternehmenskultur:* Es geht hier darum, eine Unternehmenskultur zu etablieren, welche Diversität nicht als Gefahr, sondern als Gewinn erkennt und entsprechend proaktiv fördert. Dazu gehört zum Beispiel das Bereitstellen von Entwicklungsmöglichkeiten für alle Mitarbeiter, die Gewährleistung des

Zugangs zu Information, aber auch die aktive Mithilfe zur Erweiterung der Qualifikationen der Mitarbeiter, nicht nur im Hinblick auf die betriebsinterne Entwicklung und (Be-)Förderung, sondern auch auf ihre Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt im Allgemeinen.

- *Die aufgeklärte, auf die Lösung von gesellschaftlichen Problemen zielende politische Einflussnahme:* Unternehmen sollten auch im Bereich Integration von Zugewanderten nicht nur auf individuelle und freiwillige Initiativen setzen, sondern sich für klar geregelte und für alle verbindliche Standards einsetzen.

Eine so verstandene unternehmerische Mitverantwortung ist nicht als Gegensatz, sondern als Ausdruck wirtschaftlicher Freiheit zu verstehen. Gerade was die Unternehmensverantwortung im Bereich der Integration von Zugewanderten betrifft, ist zudem anzumerken, dass die oben beschriebene Abhängigkeit des Staates vom privaten Sektor ja gerade von der den Unternehmen gewährten wirtschaftlichen Freiheit herrührt. Gerade weil dem privaten Sektor die freiheitliche Gestaltung von wirtschaftlichen Beziehungen anvertraut wird, ist diese Freiheit an die Erwartung gebunden, dass sie verantwortungsvoll und im Sinne des öffentlichen Interesses genutzt wird. Wirtschaftsfreiheit ist deshalb nie als bedingungslos zu verstehen, und Verantwortung ist deshalb nicht eine Einschränkung von Wirtschaftsfreiheit, sondern ihre notwendige Voraussetzung. Wohlverstandene Wirtschaftsfreiheit schliesst zudem immer auch die Freiheit zur Übernahme von Verantwortung mit ein. Eine Wirtschaftsordnung, die es ihren Teilnehmern nicht erlaubt, grundlegende soziale Verantwortung wahrzunehmen ohne dafür gravierende ökonomische Nachteile zu erfahren, beruht auf dem Prinzip des Zwangs, nicht der Freiheit.

#### Literatur

- Bundesamt für Migration**, 2006. Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs. Bern: BFM/EJPD.
- Crook, Clive**, 2005. The good company. A survey of corporate social responsibility. In: The Economist, January 22th.
- Dahinden, Jeanine; Fibbi, Rosita; Moret, Joëlle; Cattacin, Sandro**, 2004. Integration am Arbeitsplatz in der Schweiz. Bern, Neuchâtel: Travail.Suisse / SFM.
- Micklethwait, John; Wooldridge, Adrian**, 2003. The Company. A Short History of a Revolutionary Idea. New York: The Modern Library.
- Polanyi, Karl**, 2001. The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time. Boston: Beacon Press.
- Ulrich, Peter**, 2008. Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. 4. Auflage. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Wettstein, Florian**, 2009. Multinational Corporations and Global Justice. Human Rights Obligations of a Quasi-Governmental Institution. Stanford: Stanford University Press.
- Young, Iris Marion**, 2006. Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model. In: Social Philosophy and Policy 23/1: 102-130.

## Les entreprises en tant qu'acteurs responsables au sein du processus d'intégration

En Suisse, l'immigration s'axe de manière déterminante sur les besoins de l'économie. Or, les avantages de la migration de main-d'œuvre pour la Suisse ne vont pas sans devoir relever des défis sociétaux.

Contribuer à l'intégration des immigrés n'est cependant pas une tâche qui concerne uniquement l'Etat et les immigrés eux-mêmes. Elle relève aussi de la responsabilité des entreprises. Un grand nombre de raisons plaident en faveur d'un renforcement de l'engagement des entreprises dans ce domaine. Ainsi, les entreprises sont sans nul doute les principales entités à tirer profit de l'accroissement de l'immigration. On peut donc raisonnablement s'attendre à ce que ces entreprises s'impliquent davantage dans la résolution des problèmes subséquents. Mais, au-delà de la relation de cause à effet, les entreprises assument également une coresponsabilité: par exemple, la protection des droits fondamentaux de l'être humain constitue la condition fondamentale absolue pour assurer l'intégration à part entière des immigrés au sein de la société. De fait, l'obligation de respecter les droits de l'homme – et autant que possible de les promouvoir –, incombe non seulement à l'Etat, mais aussi aux entreprises. Par ailleurs, aujourd'hui, les entreprises sont idéalement positionnées pour apporter une précieuse contribution à l'idéal d'un pluralisme sociétal bien compris, ceci par le biais de la diversité inscrite dans la politique d'entreprise.

Une responsabilité de l'entreprise visant à l'intégration des immigrés se manifeste dès lors par une politique d'entreprise ouverte, reposant sur l'égalité des chances en matière d'accès au monde du travail, par une culture d'entreprise inclusive, axée sur l'intégration des immigrés et par l'exercice d'une influence politique éclairée axée sur la résolution des problèmes sociétaux.

**Florian Wettstein** ist Professor am Institut für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen. Bis vor Kurzem gehörte er dem Department of Ethics and Business Law der University of St. Thomas in Minneapolis/St. Paul (USA) an.



*Asylbewerberheim, Debrecen, Ungarn 2009*

Fünf afghanische Asylbewerber besetzen am 11. Juni 2008 einen 30 Meter hohen Sendemast, der sich neben dem Asylbewerberheim befindet, in dem sie seit mehreren Monaten untergebracht sind, und drohen, sich hinunterzustürzen. Fünfzig weitere treten in einen Sitzstreik und demonstrieren gegen die Schwerfälligkeit der ungarischen Behörden. Eine Sprecherin des Helsinki-Komitees gibt an, dass die Streikenden bereits Monate zuvor den in Ungarn neu eingeführten «Subsidiären Schutz»-Status erhalten hätten, der die Rechtsstellung jener Asylbewerber definiert, die nicht die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtlinge erfüllen, von denen aber angenommen wird, dass sie bei Abschiebung ernsthaften Schaden erleiden könnten. Mit der Besetzung des Sendemasts fordern die Demonstranten die seitdem ausstehende amtliche Bescheinigung ihres Status, die sie für Arbeitssuche und Versicherung benötigen. Nach erfolgreichen Verhandlungen erhalten die Asylbewerber zwei Wochen später die fehlenden Papiere.

Bericht OBH 3339/2008 des Menschenrechtsbeauftragten des ungarischen Parlaments, 18.12.2008; Helsinki-Komitee, E-Mail, 9.4.2010

# Mehr Wohnungen, gute Architektur und Aufwertung des Aussenraums.

Das dynamische Wachstum der vergangenen 15 Jahre hat die Stadt Zürich stark verändert, baulich ebenso wie gesellschaftlich. Soziale Durchmischung und genügend Wohnraum für alle Einkommenschichten, auch die schwächsten, heissen die neuen Herausforderungen, denen sich die Stadt stellen muss. Damit einher geht das Anliegen einer quartier- und alltagsverträglichen Verdichtung und der möglichst reibungslosen Integration immer mehr Zuwandernder vor allem aus dem Norden Europas.

Die Stadt Zürich wächst und wächst. Die neuesten Szenarienrechnungen des städtischen Amtes für Statistik gehen davon aus, dass die Wohnbevölkerung der Stadt in den nächsten 15 Jahren weiter ansteigen wird. Ausgehend von rund 385 500 Personen im Jahr 2010 errechnet das eigens konzipierte Modell von Statistik Stadt Zürich eine Bandbreite von 426 300 bis 468 200 Einwohnern und Einwohnerinnen für das Jahr 2025. Grundlage für die Kalkulation der demografischen Veränderungen stellen dabei einerseits die aktuelle rege Bautätigkeit dar, andererseits aber auch die Zuwanderung der letzten Jahre. Dabei überwiegt die Gruppe der 15- bis 30-Jährigen klar. Zusammen mit einem beobachteten Zuwachs bei Kindern und Jugendlichen durch die gestiegene Geburtenrate führt dies zu einer Umschichtung der Alterspyramide von Frauen und Männern in der Limmatstadt: Die mittleren Altersjahrgänge (30- bis 64-Jährige) werden bis 2025 deutlich zunehmen. Zudem soll der Anteil der Ausländer und Ausländerinnen in der Stadt Zürich im Mittel von 31 Prozent im Jahr 2011 auf 32,6 Prozent im Jahr 2025 steigen.

Das Modell unterscheidet vier Nationengruppen: Personen aus der Schweiz, aus dem deutschsprachigen Europa, aus dem übrigen Europa und solche aus dem aussereuropäischen Raum. Die Zahl der Einwandernden aus Deutschland und Österreich nimmt am stärksten zu; bis im Jahr 2025 ist mit einem Wachstum von rund 21 000 auf etwa 55 000 Personen zu rechnen. Die Zahl der nichtdeutschsprachigen Europäerinnen und Europäer wird da-

gegen voraussichtlich leicht sinken, diejenige der Zuwandernden aus dem aussereuropäischen Raum leicht zunehmen.

Die nackten Zahlen sprechen aber nur eine Sprache. Was sie für den Alltag Stadt bedeuten, liegt auf einer anderen Deutungsebene. Im Wachstum der vergangenen 15 Jahre hat sich Zürich baulich und sozial merklich verändert. Dies erfreut die einen – und weckt Ängste bei den andern. Mitte der 1990er-Jahre – keine zwei Jahrzehnte her – war das Lamento ein anderes: Zürich wurde von der Krise geschüttelt, Arbeitsplätze gingen vor allem in der Industrie zu Zehntausenden verloren, die Bevölkerung nahm ab oder stagnierte im besten Fall. In der Stadt selber wollte niemand leben – Stadtforscher kreierten den Begriff der «A-Stadt» (A für Ausländer, Arme, Auszubildende), und der Mittelstand floh in die ländlich anmutende Agglomeration. 1997 war der Tiefpunkt erreicht – seither hat die Wohnbevölkerung wieder um rund 10 Prozent zugenommen. Auch vom strukturell und rezessionsbedingten Verlust von 40 000 Arbeitsplätzen hat sich die Stadt erholt. Heute arbeiten wieder 370 000 Menschen auf dem Platz Zürich, das sind 10 000 mehr als vor der Krise. Die Attraktivität der Stadt scheint für Arbeitstätige ebenso wie für Wohnungssuchende ungebrochen.

## Mehr (Wohnungen) bauen ...

Die Gründe für die zauberlehrlingshafte Umkehr des Trends sind verschiedene. Die Tendenz zur «Reurbanisierung», zur Wiederentdeckung der Stadt als Lebensraum, die in vielen westlichen Metropolen seit einigen Jahren beobachtet wird, ist ein Element, die konjunkturelle Erholung des Wirtschaftsraums Zürich ein anderes. Politische Anstrengungen von Seiten der Stadt haben auch zum Umschwung beigetragen: Mit dem Programm «10 000 (Familien-)Wohnungen in 10 Jahren» ab 1999 und dem Legislaturziel «Wohnen für alle» (2002–2006) wurden schlagkräftige Massnahmen zum quantitativen Aufschwung vor allem durch eine Ankurbelung der Bautätigkeit umgesetzt.

Auf einer Fortsetzung dieses Baubooms – ausgehend von bereits geplanten Bauprojekten – gründet auch die Berechnung des künftigen Bevölkerungswachstums. Dabei ergeben sich

Unterschiede in den Szenarien in erster Linie durch Annahmen über den künftigen Wohnflächenbedarf beziehungsweise einer stärkeren Verdichtung. Damit einher gehen aber nicht nur weitere soziale Veränderungen, sondern auch ein fundamentaler Wandel der Herausforderungen, welche die künftige Entwicklung der Stadt betreffen.

Wohnungsknappheit ist zwar in der Stadt Zürich nicht erst ein Thema, seit das Schlagwort der «neuen Zuwanderung» die Runde macht. Die Quote leer stehender Wohnungen auf städtischem Boden ist seit der Jahrtausendwende nie über 0,1 Prozent gestiegen. Gerade auf jüngere, meist gut ausgebildete zahlungskräftige Personen aus dem EU/EFTA-Raum übt die kleine Grossstadt Zürich aber seit dem Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens 2002 eine grosse Attraktivität aus. Seit 2007 sind die Deutschen zur grössten ausländischen Bevölkerungsgruppe in Zürich geworden – wie sie es zuletzt in den 1940er-Jahren waren. Die klassische Gastarbeiter-Migration wurde damit vom Phänomen der «Überschichtung» überlagert, schreibt Geograf Günther Arber: 2010 lag der Median des steuerbaren Einkommens von Einwohnern und Einwohnerinnen aus den Staatengruppen Nord- und Westeuropa sowie Nordamerika, Kanada, Australien und Neuseeland deutlich über jenem der städtischen Wohnbevölkerung mit Schweizer Pass. Zudem hat sich der Anteil der Frauen mit höherer Berufsausbildung oder Universitätsabschluss zwischen 2000 und 2009 deutlich zugunsten der Ausländerinnen verschoben.

Konkret haben im Jahr 2012 drei von zehn Zürchern und Zürcherinnen keinen Schweizer Pass, vier von zehn sind im Ausland geboren und sechs von zehn verfügen laut EU-Definition über einen «Migrationshintergrund», also mindestens einen Elternteil, der im Ausland geboren ist. Die Anwesenheit von Zugewanderten prägt den Alltag in der Limmatstadt, sichtbar und spürbar. Entsprechend vielseitig und alltäglich geschieht auch die Integration der Migrantinnen und Migranten: bei der Arbeit, in den Schulen, im Quartier, auf der Strasse. Das Zürich der 170 Nationen lebt mit dieser Integrationspolitik gut: Die städtische Exekutive orientiert sich am Bild einer liberalen und solidarischen Gesellschaft ebenso wie an den gegebenen Problemstellungen. Daraus entsteht eine pragmatische und zielgerichtete Politik, die sich auf die Bevölkerung ausrichtet und in erster Linie die sogenannten Regelstrukturen unterstützt, diejenigen Angebote und Dienstleistungen, die der gesamten Bevölkerung – der einheimischen und der zugezogenen – zur Verfügung stehen. Ergänzend kommen bei Bedarf spezielle Angebote zum Zug: Sprachförderung, Erstinformation, Integrationskurse.

## ... heisst nicht nur mehr gute Architektur in der Stadt, ...

Eine der Kehrseiten dieser Anziehungskraft – die eigentlich ein Symbol für den erfolgreich vollzogenen Wandel von der

schwindenden zur prosperierenden Stadt ist – zeigt sich im knappen Wohnungsmarkt. Zwar präsentiert er sich beim genaueren Blick auf die Statistiken durchaus dynamisch – rund jede fünfte Wohnung wechselt jährlich ihre Bewohner oder Besitzerinnen –; diese Dynamik findet aber komplett ausserhalb der gängigen Inserate- und Angebotsmärkte statt. Dies macht es gerade Wohnungssuchenden, die bloss über kleine Budgets verfügen, von ausserhalb kommen oder andere erschwerende Voraussetzungen mitbringen, sehr schwer, innerhalb nützlicher Frist geeigneten Wohnraum zu finden. Aktuelle statistische Auswertungen zeigen, dass Zürich einen klaren Mangel an Wohnungen im tiefsten Preissegment aufweist. Zugleich machen dieselben Analysen aber auch deutlich, dass parallel zu diesem Unterangebot ein grosses theoretisches Nachfragepotential für Wohnungen ab 2500 Franken Monatsmiete vorhanden wäre – ausgehend von der 25-Prozent-Regel, die besagt, dass die Wohnkosten nicht mehr als einen Viertel des Haushaltseinkommens ausmachen sollten.

Der Zürcher Wohnungsmarkt hat ein Janusgesicht: Ein stattlicher Teil der Bevölkerung könnte sich höhere Mieten leisten, ein nicht minder klar erkennbares Segment kämpft dagegen mit dem Mangel an vorhandenen Möglichkeiten. Der Stadtrat hat diese Problematik erkannt. In seinem eben verabschiedeten «Programm Wohnen» setzt er sich die Fokussierung auf diejenigen Zielgruppen, die auf dem Wohnungsmarkt die schlechtesten Bedingungen haben und am unteren Ende der Einkommensskala stehen, als eines von drei übergeordneten Zielen. Die andern beiden Ziele betreffen die soziale Durchmischung als elementare Voraussetzung für die Erhaltung einer attraktiven, lebendigen Stadt für alle Bevölkerungsschichten und Altersgruppen sowie eine verbindliche Kooperation mit den privaten und gemeinnützigen Akteurinnen auf dem Immobilienmarkt.

Schliesslich soll der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen auf städtischem Boden laut Volksbeschluss bis ins Jahr 2050 von einem Viertel auf einen Drittel anwachsen. Die Förderung dieses gemeinnützigen Wohnungsbaus kennt in der Stadt Zürich eine lange Tradition. Seit über hundert Jahren erstellen die Stadt und ihre Stiftungen Wohnungen, die für grosse Teile der Bevölkerung bezahlbar sind, da sie zu Kostenmiete abgegeben werden, und unterstützen Genossenschaften mit der Abgabe von günstigem Land und Baurechten. Gleichzeitig hat der seit den 1990er-Jahren stetig zunehmende Wohnflächenverbrauch pro Kopf auch vor den Genossenschaften nicht Halt gemacht. Die Nettowohnfläche pro Kopf in der Stadt Zürich ist seit 1980 von 32 m<sup>2</sup> auf 41,6 m<sup>2</sup> im Jahr 2011 angewachsen. Und auch die Ersatzneubauten, die seit 1999 in grosser Zahl erstellt wurden, haben in erster Linie zu einer baulichen und nicht zu einer bevölkerungsmässigen Verdichtung geführt: Die Wohnfläche hat sich im Verhältnis zu den abgerissenen Bauten zwar um den Faktor 2,1 erhöht, die Zahl der Bewohnerinnen jedoch nur um den Faktor 1,5, diejenige der Wohnungen sogar nur um den Faktor 1,2.

... sondern sollte auch in eine Aufwertung des Aussenraums münden.

Dieser Trend stellt die wachsende Stadt vor eine weitere grosse Herausforderung: Eine künftige Verdichtung sollte im Idealfall mit einer Reduktion des Flächenverbrauchs einhergehen. Denn die Landreserven der Stadt Zürich sind aufgebraucht, die Industriebrachen ebenso wie die Parzellen auf der grünen Wiese ausgenutzt – und die verfügbaren Spielräume beschränken sich laut politischem Willen auf die bestehenden Bauzonen. Zwar bietet die geltende städtische Bau- und Zonenordnung – die aktuell in Überarbeitung begriffen ist – bei den gegenwärtigen Flächenansprüchen pro Kopf theoretisch noch Raum für weitere 150 000 Einwohnerinnen und rund 200 000 Beschäftigte. Eine Realisation dieser theoretischen Dichte – die zweifellos das Gesicht der Stadt in verschiedenen Quartieren verändern würde – stellt aber hohe Ansprüche an die Qualität von Bauten ebenso wie von Freiräumen und der für den Alltag zwingend benötigten Infrastruktur.

«Bauen in Zürich» heisst künftig weit mehr als bisher «Bauen im Bestand», die Entwicklung der Stadt muss vermehrt nach innen geschehen. Dabei dürfen die (noch) vorhandenen reinen Arbeits- und Industriezonen jedoch nicht der zur Zeit wertschöpfungsintensiveren Wohnnutzung geopfert werden, denn ohne Räume für Gewerbe, Kreativwirtschaft, Industrie und Produktion lebt die Stadt nicht mehr. Vielmehr gilt es, kreativ mit dem vorhandenen knappen Raum umzugehen, innovative Lösungsansätze für alle Nutzungen zu entwickeln und der Sensibilität der Bevölkerung für die Veränderungen ihrer Alltagsumgebung Rechnung zu tragen.

Wohlstands- und Wohnflächenentwicklung sollten entkoppelt und eine Einschränkung der Wohnungsgrösse durch eine Aufwertung der Aussenräume im nahen Wohnumfeld kompensiert werden. Mit einer qualitativ hochwertigen Gestaltung und einer besseren sozialen Nutzung privater und halböffentlicher Aussenräume in Siedlungen und um Mehrfamilienhäuser lassen sich ein kleineres Wohnzimmer und eine Nasszelle weniger wohl eher in Kauf nehmen. «Vom grünen Zwischenraum zum belebten Aussenzimmer» könnte eine Losung lauten, um die Herausforderungen einer immer dichter werdenden Stadt erfolgreich anzugehen.

#### Literatur

Arber, Günther, 2012. Gesellschaftliche Trends als Herausforderung für den Wohnungsbau und Zürichs Stadtentwicklung, ETH-Forum Wohnungsbau, Mai 2012.

## Face à la croissance – la politique zurichoise en matière de développement de la ville

La croissance dynamique des 15 dernières années a beaucoup modifié la ville de Zurich. Assurer une mixité et disposer de suffisamment de logements pour toutes les catégories de revenus, voilà les nouveaux défis que doit relever la municipalité. A cela s'ajoutent la nécessité de faire face à une densification des quartiers qui doit être supportable au quotidien et d'intégrer sans accroc un nombre croissant d'immigrés. L'Office de la statistique de la ville de Zurich, se fondant sur les 385 500 habitants recensés en 2010, évalue que la ville comptera en 2025 entre 426 300 et 468 200 habitants. C'est le nombre d'immigrés venant d'Allemagne et d'Autriche qui augmente le plus; la ville de Zurich s'attend à ce que leur nombre croisse de quelque 21 000 ressortissants d'ici à 2025, ce qui portera leur nombre à environ 55 000 personnes. Différentes raisons, que l'on ne peut évidemment détailler en une phrase, expliquent ce renversement d'une tendance qui, il y a encore vingt ans, était très différente; la ville de Zurich perdait alors des milliers d'emplois et le nombre d'habitants étaient en chute libre.

L'on peut cependant avancer que la tendance à la «réurbanisation», à la redécouverte de la ville de Zurich en tant qu'espace de vie, constitue un élément de réponse, tout comme la reprise conjoncturelle de Zurich en tant qu'espace économique. Les efforts politiques déployés par la municipalité ont contribué à ce nouvel essor: grâce au programme «10 000 appartements familiaux d'ici 10 ans» qui a débuté en 1999 et grâce aussi à l'objectif de la période législative intitulé «Habitat pour tous» (2002-2006), des mesures draconiennes ont été mises en œuvre pour assurer un essor quantitatif, principalement au moyen d'une relance du secteur du bâtiment. A l'avenir toutefois, une densification des zones résidentielles intra-muros ne pourra intervenir qu'avec une réduction de l'exploitation de surfaces. En effet, les réserves de terrains de la ville de Zurich sont épuisées. Et il n'existe plus ni terrains industriels en friche ni parcelles de prés; en sus, la volonté politique restreint les possibles marges de manœuvre aux zones de construction existantes. Ainsi, une des clés du succès peut être la revalorisation de l'environnement d'habitat proche.

**Anna Schindler** ist Direktorin der Stadtentwicklung der Stadt Zürich. Die Kulturgeografin und Publizistin ist Dozentin im Bereich Medienwissenschaften und Kulturkommunikation.



*Fermata Ferroviaria, Marasia, Grecia 2011*

Dopo aver attraversato il confine turco-greco nella regione di Evros, gli emigranti senza documenti aspettano di essere prelevati dal corpo Frontex vicino alle stazioni ferroviarie e nelle fermate intermedie.

Secondo le organizzazioni dei diritti umani, la polizia di frontiera greca impedisce la presentazione di istanze di asilo politico, espelle gli emigranti in Turchia o li detiene in centri di accoglienza sovraffollati.

Eurostat riporta che alla fine dell'ottobre 2010 le autorità greche avevano 54 145 domande di asilo politico inevase. Risultano accettate il 2% circa delle domande presentate.

Human Rights Watch, rapporto del 26 novembre 2008; Eurostat (al 31 ottobre 2010)

# Le racisme expliqué à ma fille.

*Dis, Papa, c'est quoi le racisme ?*

Le racisme est un comportement assez répandu, commun à toutes les sociétés, devenu, hélas !, banal dans certains pays parce qu'il arrive qu'on ne s'en rende pas compte. Il consiste à se méfier, et même à mépriser, des personnes ayant des caractéristiques physiques et culturelles différentes des nôtres.

*Quand tu dis « commun », tu veux dire normal ?*

Non. Ce n'est pas parce qu'un comportement est courant qu'il est normal. En général, l'homme a tendance à se méfier de quelqu'un de différent de lui, un étranger par exemple ; c'est un comportement aussi ancien que l'être humain ; il est universel. Cela touche tout le monde.

*Si ça touche tout le monde, je pourrais être raciste !*

D'abord, la nature spontanée des enfants n'est pas raciste. Un enfant ne naît pas raciste. Si ses parents ou ses proches n'ont pas mis dans sa tête des idées racistes, il n'y a pas de raison pour qu'il le devienne. Si, par exemple, on te fait croire que ceux qui ont la peau blanche sont supérieurs à ceux dont la peau est noire, si tu prends au sérieux cette affirmation, tu pourrais avoir un comportement raciste à l'égard des Noirs.

*C'est quoi être supérieur ?*

C'est, par exemple, croire, du fait qu'on a la peau blanche, qu'on est plus intelligent que quelqu'un dont la peau est d'une autre couleur, noire ou jaune. Autrement dit, les traits physiques du corps humain, qui nous différencient les uns des autres, n'impliquent aucune inégalité.

*Tu crois que je pourrais devenir raciste ?*

Le devenir, c'est possible ; tout dépend de l'éducation que tu auras reçue. Il vaut mieux le savoir et s'empêcher de l'être, autrement dit accepter l'idée que tout enfant ou tout adulte est capable, un jour, d'avoir un sentiment et un comportement de rejet à l'égard de quelqu'un qui ne lui a rien fait mais qui est différent de lui. Cela arrive souvent. Chacun d'entre nous peut avoir, un jour, un mauvais geste, un mauvais sentiment. On est agacé par un être qui ne nous est pas familier, on pense qu'on est mieux que lui, on a un sentiment soit de supériorité soit d'infériorité par rapport à lui, on le rejette, on ne veut pas de lui

comme voisin, encore moins comme ami, simplement parce qu'il s'agit de quelqu'un de différent.

*Différent ?*

La *différence*, c'est le contraire de la ressemblance, de ce qui est identique. La première différence manifeste est le sexe. Un homme se sent différent d'une femme. Et réciproquement. Quand il s'agit de cette différence-là, il y a, en général, attirance. Par ailleurs, celui qu'on appelle « différent » a une autre couleur de peau que nous, parle une autre langue, cuisine autrement que nous, a d'autres coutumes, une autre religion, d'autres façons de vivre, de faire la fête, etc. Il y a la différence qui se manifeste par les apparences physiques (la taille, la couleur de la peau, les traits du visage, etc.), et puis il y a la différence du comportement, des mentalités, des croyances, etc.

*Alors le raciste n'aime pas les langues, les cuisines, les couleurs qui ne sont pas les siennes ?*

Non, pas tout à fait ; un raciste peut aimer et apprendre d'autres langues parce qu'il en a besoin pour son travail ou ses loisirs, mais il peut porter un jugement négatif et injuste sur les peuples qui parlent ces langues. De même, il peut refuser de louer une chambre à un étudiant étranger, vietnamien par exemple, et aimer manger dans des restaurants asiatiques. Le raciste est celui qui pense que tout ce qui est trop différent de lui le menace dans sa tranquillité.

*C'est le raciste qui se sent menacé ?*

Oui, car il a peur de celui qui ne lui ressemble pas. Le raciste est quelqu'un qui souffre d'un complexe d'infériorité ou de supériorité. Cela revient au même puisque son comportement, dans un cas comme dans l'autre, sera du mépris.

*Il a peur ?*

L'être humain a besoin d'être rassuré. Il n'aime pas trop ce qui risque de le déranger dans ses certitudes. Il a tendance à se méfier de ce qui est nouveau. Souvent, on a peur de ce qu'on ne connaît pas. On a peur dans l'obscurité, parce qu'on ne voit pas ce qui pourrait nous arriver quand toutes les lumières sont éteintes. On se sent sans défense face à l'inconnu. On imagine des choses horribles. Sans raison. Ce n'est pas logique. Par-

fois, il n'y a rien qui justifie la peur, et pourtant on a peur. On a beau se raisonner, on réagit comme si une menace réelle existait. Le racisme n'est pas quelque chose de juste ou de raisonnable.

*Papa, si le raciste est un homme qui a peur, le chef du parti qui n'aime pas les étrangers doit avoir peur tout le temps. Pourtant, chaque fois qu'il apparaît à la télévision, c'est moi qui ai peur ! Il hurle, menace le journaliste et tape sur la table.* Oui, mais ce chef dont tu parles est un homme politique connu pour son agressivité. Son racisme s'exprime de manière violente. Il communique aux gens mal informés des affirmations fausses pour qu'ils aient peur. Il exploite la peur, parfois réelle, des gens. Par exemple, il leur dit que les immigrés viennent en France pour prendre le travail des Français, toucher les allocations familiales et se faire soigner gratuitement dans les hôpitaux. Ce n'est pas vrai. Les immigrés font souvent les travaux que refusent les Français. Ils payent leurs impôts et cotisent pour la sécurité sociale ; ils ont droit aux soins quand ils tombent malades. Si demain, par malheur, on expulsait tous les immigrés de France, l'économie de ce pays s'écroulerait.

*Je comprends. Le raciste a peur sans raison.*

Il a peur de l'étranger, celui qu'il ne connaît pas, surtout si cet étranger est plus pauvre que lui. Il se méfierait plus d'un ouvrier africain que d'un milliardaire américain. Ou mieux encore, quand un émir d'Arabie vient passer des vacances sur la Côte d'Azur, il est accueilli à bras ouverts, parce que celui qu'on accueille, ce n'est pas l'Arabe, mais l'homme riche venu dépenser de l'argent.

*C'est quoi un étranger ?*

Le mot étranger « vient du mot étrange », qui signifie du dehors, extérieur. Il désigne celui qui n'est pas de la famille, qui n'appartient pas au clan ou à la tribu. C'est quelqu'un qui vient d'un autre pays, qu'il soit proche ou lointain, parfois d'une autre ville ou d'un autre village. Cela a donné le mot « xénophobie », qui signifie hostile aux étrangers, à ce qui vient de l'étranger. Aujourd'hui, le mot « étrange » désigne quelque chose d'extraordinaire, de très différent de ce qu'on a l'habitude de voir. Il a comme synonyme le mot « bizarre ».

*Quand je vais chez ma copine, en Normandie, je suis une étrangère ?*

Pour les habitants du coin, oui, sans doute, puisque tu viens d'ailleurs, de Paris, et que tu es marocaine. Tu te souviens quand nous sommes allés au Sénégal ? Eh bien, nous étions des étrangers pour les Sénégalais.

*Mais les Sénégalais n'avaient pas peur de moi, ni moi d'eux !*

Oui, parce que ta maman et moi t'avions expliqué que tu ne devais pas avoir peur des étrangers, qu'ils soient riches ou pauvres, grands ou petits, blancs ou noirs. N'oublie pas ! On est

toujours l'étranger de quelqu'un, c'est-à-dire qu'on est toujours perçu comme quelqu'un d'étrange par celui qui n'est pas de notre culture.

*Dis, Papa, je n'ai toujours pas compris pourquoi le racisme existe un peu partout.*

Dans les sociétés très anciennes, dites primitives, l'homme avait un comportement proche de celui de l'animal. Un chat commence par marquer son territoire. Si un autre chat, ou un autre animal, tente de lui voler sa nourriture ou de s'en prendre à ses petits, le chat qui se sent chez lui se défend et protège les siens de toutes ses griffes. L'homme est ainsi. Il aime avoir sa maison, sa terre, ses biens et se bat pour les garder. Ce qui est normal. Le raciste, lui, pense que l'étranger, quel qu'il soit, va lui prendre ses biens. Alors il s'en méfie, sans même réfléchir, presque d'instinct. L'animal ne se bat que s'il est attaqué. Mais parfois l'homme attaque l'étranger sans même que celui-ci ait l'intention de lui ravir quoi que ce soit.

*Et tu trouves ça commun à toutes les sociétés ?*

Commun, assez répandu, oui, normal, non. Depuis longtemps, l'homme agit ainsi. Il y a la nature et puis la culture. Autrement dit, il y a le comportement instinctif, sans réflexion, sans raisonnement, puis il y a le comportement réfléchi, celui qu'on a acquis par l'éducation, l'école et le raisonnement. C'est ce qu'on appelle « culture », par opposition à « nature ». Avec la culture, on apprend à vivre ensemble ; on apprend surtout que nous ne sommes pas seuls au monde, qu'il existe d'autres peuples avec d'autres traditions, d'autres façons de vivre et qu'elles sont aussi valables que les nôtres.

*Si par culture tu veux dire éducation, le racisme peut aussi venir de ce qu'on apprend ...*

On ne naît pas raciste, on le devient. Il y a une bonne et une mauvaise éducation. Tout dépend de celui qui éduque, que ce soit à l'école ou à la maison.

Extrait du livre de Tahar Ben Jelloun « Le racisme expliqué à ma fille », Editions du Seuil, Paris 1998, n.e. 2009, pp. 33-40

**Tahar Ben Jelloun** est un écrivain et poète marocain de langue française, né à Fès (Maroc) en 1944. Après des études de philosophie à Rabat, il enseigne la philosophie au Maroc. En 1971 il quitte le pays et s'installe à Paris où il vit actuellement avec sa femme et ses enfants, pour qui il a écrit plusieurs ouvrages pédagogiques. Il est aujourd'hui régulièrement sollicité pour des interventions dans des écoles et universités marocaines, françaises et européennes.

# Wie das Fremde in der direkten Demokratie zum Problem (gemacht) wird.

Ausländer und ethnische Minderheiten sind in den Medien nicht immer, aber immer wieder ein viel diskutiertes Thema. Das «Fremde» wird zum Thema und vor allem zum Problem, weil das «Eigene» vermeintlich von ihm bedroht wird – und gerade weil es einfacher ist, sich lautstark vom «Fremden» abzugrenzen, statt sich darüber zu verständigen, wer, was oder wie das «Eigene» sein soll. Über die letzten Jahrzehnte hinweg spiegeln die Medien nicht einfach bloss diese Phänomene. Die Medienberichterstattung über das «Fremde» ist zunehmend auch ein Zusammenspiel zwischen den Medien selbst, die nach ihrer eigenen Logik funktionieren, und den Akteuren, die das «Fremde» als Problem bewirtschaften. Dies zeigt sich nicht zuletzt am Beispiel der Volksabstimmungen.

Wann tritt in den letzten Jahrzehnten in den Medien eine «Problematisierung des Fremden» auf, wer bewirtschaftet diese und wer ist davon betroffen? Um diese Fragen zu beantworten, wurde die Medienberichterstattung in drei Deutschschweizer Zeitungen von 1960 bis 2010 analysiert. Dabei wurde auf so genannte «Kommunikationsereignisse» zurückgegriffen. Kommunikationsereignisse sind Ketten von Beiträgen über dasselbe Thema und Problem. Ein solches Ereignis kann beispielsweise der Ost-West-Konflikt beim Bau der Berliner Mauer 1961 sein, die EWR-Abstimmung 1992 oder die Minarettinitiative 2009.

## Problematisierung des Fremden: kein neues Phänomen

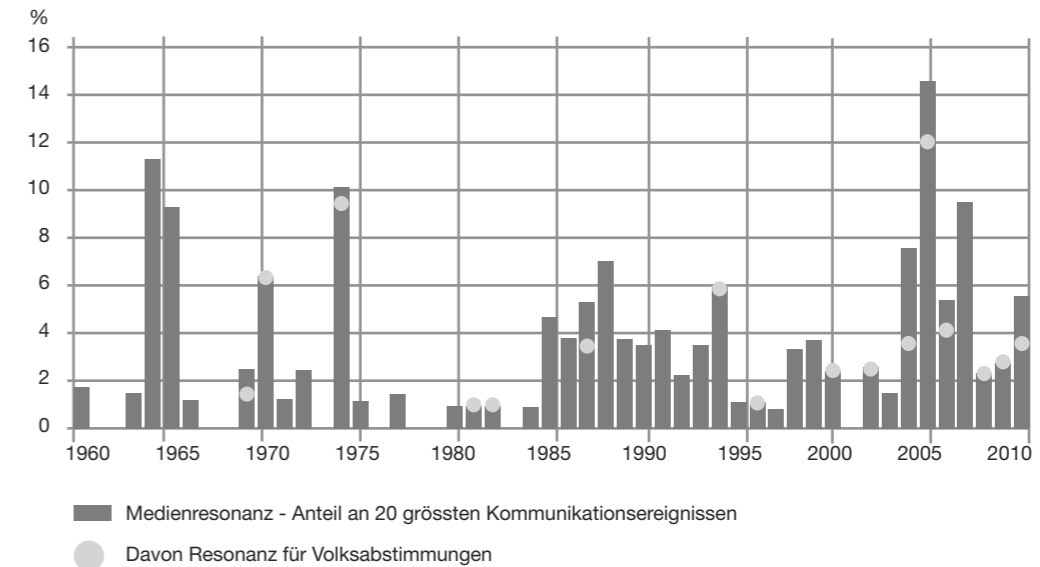
Die Problematisierung des Fremden ist kein neues Phänomen. Deren «lange Tradition speist sich unter anderem aus der politischen Kultur und der kollektiven Identität der Schweiz: Zwar finden in der vielsprachigen Schweiz Positionen, die das «Eigene» etwa über relativ starre Merkmale (Sprache, Hautfarbe usw.) definieren, kaum Resonanz.

«Weichere» Formen der Problematisierung, die sich auf Faktoren wie gemeinsame Tradition, Geschichte und Kultur stützen, haben es leichter.

Die Problematisierung des Fremden tritt über die Zeit hinweg nicht gleichmässig, sondern in «Krisenphasen» auf. In diesen Zeiten von Orientierungsunsicherheit wird das Fremde problematisiert, weil die Gesellschaft Mühe hat, das «Eigene» zu definieren. Solche Phasen können wir vor allem für die Zeitspanne von Mitte der 1960er-Jahre bis Anfang der 1970er-Jahre («Überfremdungsdebatten») und für die Phase der späten 1980er-Jahre bis Anfang der 1990er-Jahre («Asyl-Problem») feststellen. Auch seit Ende der 1990er-Jahre und nochmals intensiviert seit Mitte der 2000er-Jahre lässt sich beobachten, dass Ausländer und Minderheiten zum Thema werden. Dieses Mal handelt es sich nur zum Teil um eine «klassische» Krisenphase. Die Problematisierung des Fremden ist auch Ausdruck davon, dass mittlerweile eine etablierte Bundesratspartei dieses Thema konsequent und «routinemässig» bewirtschaftet – dazu unten mehr.

Die Analyse zeigt, dass jeweils ganz unterschiedliche Personen und Gruppen zum «Fremden» gemacht werden (können). Während «Gastarbeiter» aus Südeuropa in den 1960er-Jahren als «Tschinggen» zum Problem erhoben werden, sind es Mitte der 1980er-Jahre so genannte «Heroin-Tamilen», anfangs 1990er-Jahre «kriminelle Asylanten» und «Drogendealer» aus Südosteuropa oder ab spätestens Mitte der 2000er-Jahre «die Muslime» und – mit etwas geringerer Resonanz – «die Deutschen».

Solche Problematisierungen sind dabei nicht einfach das Resultat von «realen» Tatsachen wie etwa der Anzahl Migranten oder der Kriminalitätsrate, sondern immer auch das Resultat von Deutungsprozessen in der öffentlichen Kommunikation. Entscheidend sind dabei die politische Kultur und die grundlegenden Selbst- und Fremdbilder einer Gesellschaft. Deutschland Anfang der 1990er-Jahre ist dafür ein einprägsames Beispiel, wie Ruud Koopmans belegt: Damals wurden vor allem Asylsuchende problematisiert (und tötlich angegriffen), während die starke Zuwanderung von



Graphik: Problematisierung des Fremden in der öffentlichen Kommunikation von 1960 bis 2010.

«Aussiedlern» aus Russland nicht als Problem galt – dies obwohl Asylsuchende für die einheimische Bevölkerung keine Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt darstellten und die oftmals kaum deutsch sprechenden, aber eben «deutsch-stämmigen» Aussiedler sogleich die Staatsbürgerschaft und damit auch Zugang zum Arbeitsmarkt erhielten. Auch das Beispiel «Muslime in der Schweiz» ist treffend: Obwohl Muslime nicht einmal fünf Prozent der Wohnbevölkerung ausmachen, obwohl sich diese Menschen weniger als Muslime, sondern eher als Türken, Bosnier, Albaner usw. bezeichnen und obwohl Muslime politisch wenig organisiert sind und kaum Einfluss haben, wird in den Medien immer mehr von einer vermeintlich homogenen Gruppe, nämlich «den Muslimen» gesprochen und eine Berichterstattung betrieben, in der negative, stereotype Einschätzungen gegenüber Muslimen überwiegen.

## Akteure und Geld

Die Problematisierung des Fremden wird zuweilen kontinuierlich bewirtschaftet. Ein Grossteil der Kommunikationsereignisse und damit der Medienresonanz wird durch Volksabstimmungen bestimmt, hinter denen selbstredend politische Akteure stehen. Von den zwölf Jahren (Zeitpunkten), in denen die Problematisierung des Fremden besonders intensiv ist (mehr als 5% der jährlichen Gesamtresonanz), handelt es sich in acht Fällen um Volksabstimmungen. Die «Überfremdungsbewegung» nutzt Ende der 1960er-Jahre

und in den frühen 1970er-Jahren gleich mehrfach das Mittel der Initiative, um die Zahl der Ausländer in der Schweiz zu begrenzen – und steigt so innert kurzer Zeit zu einem von den Medien viel beachteten Kontrahenten in der politischen Auseinandersetzung auf.

In den letzten rund fünfzehn Jahren ist es vor allem die SVP, die solche direktdemokratische Mittel oft und mit starker Medienresonanz einsetzt, um Verschärfungen im Asylgesetz durchzusetzen, Erleichterungen im Ausländerrecht zu bekämpfen oder die Personenfreizügigkeit einzuschränken. Starke Medienresonanz erzielten unter anderem die Initiative «gegen illegale Einwanderung» (1996), die Referenden gegen Schengen/Dublin oder die Ausweitung der Personenfreizügigkeit (2005), die Minarettinitiative (2009) oder die Ausschaffunginitiative (2010). Insofern bietet die direkte Demokratie in der Schweiz denjenigen Akteuren bestimmte Gelegenheitsstrukturen, die Problematisierung des Fremden auf die politische wie auch mediale Agenda zu setzen.

Dass gerade die von der SVP betriebene Problembewirtschaftung so viel Medienaufmerksamkeit auf sich zieht, liegt auch am Zusammenspiel zwischen den aufwändig und professionell betriebenen Kampagnen der SVP auf der einen Seite und der kommerziellen Logik der Medien auf der anderen Seite. Zunächst einmal fällt auf, dass die SVP von allen Schweizer Parteien mittlerweile mit Abstand am meisten Geld in die politische Werbung investiert. Dies ist nicht nur

Dans les médias, le sujet des étrangers et des minorités ethniques n'est pas toujours débattu, mais il ne cesse pas pour autant de revenir sur le tapis. L'«étranger» est thématiqué et il est principalement décrit comme étant un problème, parce qu'il menacerait notre «propre identité»; il est en effet plus simple de se démarquer haut et fort de l'«étranger» que de nous mettre d'accord sur ce qui constitue notre identité propre. Cette problématique a eu une résonance particulièrement forte autour des années 1970 et 1990, à savoir lors de «phases de crise» de la Suisse.

Durant ces dernières décennies, les médias n'ont pas juste reflété ces phénomènes. La couverture médiatique concernant l'«étranger» constitue de plus en plus aussi une interaction entre les médias – qui fonctionnent selon leur propre logique – et les acteurs qui font de l'«étranger» un problème. Ce phénomène se vérifie notamment lors des votations populaires fédérales. Les initiatives contre la construction de minarets et sur le renvoi des étrangers criminels captèrent bien davantage l'attention que d'autres initiatives qui firent l'objet de votations les mêmes jours. Car les campagnes publicitaires aussi onéreuses que provocatrices de l'UDC correspondent aux logiques de médias par lesquelles des émotions, des personnes et des conflits exacerbés sont présentés en point de mire. De cette manière, la publicité payée de l'UDC attire gratuitement l'attention dans les médias. De plus, on constate qu'au sein des médias, la majorité des voix s'expriment à l'encontre de ces initiatives. Mais les arguments utilisés pour contrer ces initiatives ne déniaient pas pour autant la problématisation de l'étranger.

**Linards Udris** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Lehrbeauftragter am Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich. Seine Schwerpunkte sind politischer Extremismus, Radikalismus und Populismus in der Schweiz, Qualität der Medien und Berichterstattung über Wahlen und Abstimmungen.

vor Parlamentswahlen der Fall: Zählt man auf der Grundlage der Daten von Mediafocus die Werbekosten bei allen Volksabstimmungen über Ausländer und ethnische Minderheiten der letzten zehn Jahre zusammen, überwiegt der Gesamteinsatz der SVP und der mit ihr verbundenen Komitees. Wenn bei solchen Volksabstimmungen Werbung gegen die Positionen der SVP geschaltet wird, dann handelt es sich in der Regel um das Geld der Wirtschaftsverbände – während die anderen Schweizer Parteien hier kaum investieren.

## Politische Werbung

Geld für politische Werbung allein bestimmt freilich noch nicht das Ausmass der Medienresonanz. Dies zeigt nur schon der Vergleich der letzten SVP-Initiativen mit den anderen, an denselben Tagen verhandelten Volksabstimmungen. Die Kampagne gegen das Exportverbot von Kriegsmaterial Ende 2009 verfügte über ähnlich grosse Mittel wie das Initiativkomitee für die Minarettinitiative; trotzdem schafft es das Thema dieser Vorlage – ganz im Gegensatz zur Minarettinitiative – nicht unter die zwanzig grössten Kommunikationsereignisse. Und auch trotz intensiver Werbung gegen die Steuergerechtigkeitsinitiative 2010 ist die Medienbeachtung für diese Volksabstimmung nur halb so stark wie für die Ausschaffungsinitiative der SVP. Mitentscheidend für starke Medienresonanz ist nämlich, dass solche teuren Kampagnen provozieren. Beispielhaft sind hier die Werbekampagnen im Vorfeld der Minarett- und der Ausschaffungsinitiative. Diese sprechen auf einfache, populistische Weise Emotionen wie Angst und Ärger an (Angst vor dem «Fremden», Ärger über die «politische Elite»), brechen Tabus und provozieren – zu erinnern ist an die Minarett- und «Schäffchen»-Plakate. (Wer kann sich übrigens an Werbeplakate für oder gegen die Steuergerechtigkeitsinitiative erinnern?)

## Wirkung von Kampagnen

Solche populistisch geführten Themen und Kampagnen sind attraktiv für Medien, die nach kommerzieller Logik funktionieren. Medien, die Emotionen und Personen ins Zentrum rücken, begünstigen solche Kampagnen, auch weil sie Kon-

flikte zuspitzen und Kampagnen dahingehend bewerten, wer gewinnt und wer verliert. Dies zwingt denn auch die politischen Gegner, sich in den Medien eher über die Kampagnen und den Stil zu unterhalten als über die Inhalte der politischen Vorlagen. Je weniger es dabei einen qualitativ hochstehenden, einordnenden Journalismus gibt, der Inhalte diskutiert, desto stärker finden solche Kampagnen Resonanz. Die Folge ist, dass die SVP den Takt vorgibt und in den Medien gerade über diese Kampagnen selbst gesprochen wird – und das Thema der SVP somit die Medien dominiert. Auf diese Weise erzielt die bezahlte politische Werbung der SVP gleichsam «Gratis»-Aufmerksamkeit in den Medien.

Das heisst zwar noch nicht, dass die SVP-Positionen auch Zuspruch erhalten. Die Ergebnisse einer detaillierten Inhaltsanalyse zur Minarett- und Ausschaffungsinitiative zeigen, dass die verschiedenen Medien – von der Weltwoche abgesehen – durchaus jenen Stimmen eine Plattform geben, die sich gegen die Problem-Lösungen richten, die Initiativen also nicht als taugliche Mittel halten. Viele wenden sich mit dem Argument der Grundrechte (Völkerrecht, Diskriminierungsverbot etc.) gegen die Initiativen. Die meiste Resonanz erhalten diese Argumente, wie auch etablierte Parteien, Wissenschaftler und Experten generell, besonders in den Abonnementszeitungen, denn solche Akteure und Meinungen eignen sich weniger zu Pauschalisierungen und Konfliktstilisierungen. In anderen, qualitätsschwächeren Medien, zum Beispiel den Gratiszeitungen, finden Entgegnungen gegen die SVP-Initiativen eher so statt, dass den Initianten Fremdenfeindlichkeit vorgeworfen wird oder Ausländer einseitig in der Opferrolle dargestellt werden – beides erschwert eine sachliche und differenzierte Diskussion.

Insgesamt wird trotz dieser Kritik an den Problem-Lösungen die Problematisierung des Fremden als solche explizit kaum zurückgewiesen. In der Debatte reden die beiden Lager aneinander vorbei – vor allem die SVP problematisiert das Fremde (z.B. mit dem Argument, Ausländer seien krimineller als Schweizer), Gegner bestreiten diese Problematisierung nicht explizit, sondern führen die Grundrechte ins Feld. Mehr noch: Ein Teil der Gegner wehrt sich gegen die

Initiativen ebenfalls mit Argumenten, die das Fremde problematisieren oder es zumindest nicht negieren (z.B. dass mit der Ausschaffungsinitiative ausländische «Raser» gar nicht ausgeschafft werden könnten oder dass die Kantone bereits viele kriminelle Ausländer ausschaffen). Dieser Befund und die Abstimmungsergebnisse legen also nahe, dass sich die Problematisierung des Fremden durchgesetzt hat.

Nicht nur die Tatsache *dass*, sondern auch *wie* sich diese Problematisierung durchgesetzt hat, müsste zu Debatten Anlass geben. Zu fragen wäre deshalb auch nach den Chancen und Regeln für politische Akteure im Abstimmungskampf (z.B. Parteienfinanzierung) und besonders nach der Qualität der Medien, damit diese vermehrt die relevanten von weniger relevanten Themen einer Gesellschaft trennen und stärker zu einer sachlich-differenzierten Diskussion beitragen.

### Literatur

**Ettinger, Patrik; Imhof, Kurt**, 2011. Ethnisierung des Politischen und Problematisierung religiöser Differenz. Schlussbericht im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 58 «Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft». Zürich: fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich.

**Imhof, Kurt**, 2008. Die Schweiz wird deutsch! Eine Medienanalyse. In: Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst, Hg. von Daniel Müller-Jentsch. Zürich: NZZ Libro, S. 165-183.

**Koopmans, Ruud; Olzak, Susan**, 2004. Discursive opportunities and the evolution of right-wing violence in Germany. In: American Journal of Sociology, Jg. 110, H. 1, S. 198-230.

**Udris, Linards; Imhof, Kurt; Ettinger, Patrik**, 2011. Problematisierung des Fremden in der direkten Demokratie. In: fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (Hg.): Qualität der Medien - Jahrbuch 2011. Schweiz - Suisse - Svizzera. Basel: Schwabe, S. 377-407.

# «Politische Korrektheit» führt nicht immer weiter.

In der migrationspolitischen Debatte wird häufig von «diffusen Ängsten» gesprochen, die der Grund dafür seien, dass immer grössere Teile der Bevölkerung Zuwanderung ablehnten und damit ein fremdenfeindliches Klima begünstigten. *terra cognita* hat sich mit dem Psychotherapeuten Berthold Rothschild über Angst in der pluralistischen Gesellschaft unterhalten und ihn gefragt, wie damit konstruktiv umgegangen werden könne.

*Berthold Rothschild, die Resultate der Abstimmungen über die «Minarettinitiative» und die «Ausschaffungsinitiative» veranlassten viele Kommentatoren, dies mit «diffusen Ängsten» in der Bevölkerung zu erklären. Diese Ängste hätten die Stimmberechtigten dazu bewogen, ein «Zeichen zu setzen». Seither ist immer wieder die Rede davon, man müsse die Ängste der Bevölkerung ernst nehmen. Was sagen Sie dazu?*

Selbstverständlich muss man die Ängste der Bevölkerung ernst nehmen, auch wenn sie sozusagen politisch «verwertet» und instrumentalisiert wurden. Man kann Ängste, die ja an sich immer Teil des psychischen Haushalts sind, in eine bestimmte Richtung lenken und man kann sie ausbeuten, zum Beispiel indem man daraus Politik macht. Mir scheint jedoch wichtig, dass man nicht alles unter dem Gesichtspunkt des «politisch Korrekten» abhandelt. Es gibt da zwei Arten von Fundamentalismen: Die einen sagen, an allem sind die Fremden schuld. Es gibt aber auch die andern, die gar nicht erlauben, dass man über die Empfindungen der Menschen spricht, weil das schon politisch nicht korrekt sein könnte. Gewiss ist es richtig, dass mit dem Schüren von Ängsten «Gefühlswirtschaftung» betrieben wird. Das Ziel war ja nicht, dass keine Minarette mehr gebaut werden. Es ging vielmehr darum, die Verunsicherung in den Menschen aufrecht zu erhalten. Man sorgte dafür, dass sie dort Sicherheit suchen, wo sie vermeintlich angeboten wird: bei einer politischen Gruppe, die auf anscheinend simple Lösungen setzt.

Doch selbst wenn man die Mechanismen durchschaut, ist es eine Tatsache, dass sich viele Menschen verunsichert fühlen. Die Stichworte dazu sind: Globalisierung, Wirtschaftskrise, Flexibilisierung. Es gibt viele Dinge und Konstellationen, die man nicht oder nicht mehr kontrollieren kann, die man nicht versteht. Die Gewissheit, wie sich ein Leben entwickelt, über die Menschen in früheren Zeiten vielleicht verfügten, gibt es heute nicht mehr. Unsere moderne Welt steckt voller «Zumutungen», mit denen wir umgehen müssen: die Zumutung, sich nicht sicher zu fühlen, die Zumutung, mit Neuem konfrontiert zu werden usw. Die Zumutungen werden oft in Angst verwandelt, da sie meist keine Form des Ausdrucks finden. Die Angst ist dann diffus da, bis sie jemand aufnimmt und kultiviert und in eine bestimmte Richtung lenkt.

*Die Politiker sagen, sie würden die Ängste der Leute ernst nehmen.*

Ich glaube nicht, dass es sich bei Politikern um die richtige Berufsgattung handelt, auf Ängste eingehen zu können ...

*... Viele von ihnen sagen aber, dass sie genau dies tun würden.*

Nein, das ist eine Illusion. Ängste ernst nehmen können Mitmenschen, Eltern, gute Freunde, Lehrer, vielleicht Arbeitskollegen, kurz Menschen, die miteinander einen Lebensbereich teilen. In der Schule beispielsweise kann gut auf Ängste eingegangen werden, weil da Gemeinsamkeiten geteilt werden. Man lernt mit Fragen, die Unsicherheit auslösen, umzugehen. Man bekommt wichtige Dinge vermittelt, nicht im Sinne, wo es lang geht, sondern wie Gedanken ausgedrückt werden können, also auch bezüglich Ängsten.

Zentral ist ferner, in welchem politischen Klima man aufwächst, ob in einem «melting-pot»-Klima, das heisst in einer Umgebung, in der die Erfahrung gemacht werden kann, dass es nicht nur Angehörige meiner eigenen Gruppe gibt. In solchen Umfeldern lernt man: Was macht es mit mir, wenn ich fremde Menschen sehe? Wie gehe ich damit um? Je mehr solche Erfahrungen gemacht werden können, desto grösser werden der Lernprozess und die Offenheit andern gegenüber. Je stärker abgeschlossen man andererseits lebt und aufwächst,

desto mächtiger wird die Zumutung, wenn jemand Fremder kommt. Es gibt bei uns immer noch viele Menschen, die gar nicht die Möglichkeit gehabt haben, mit solchen Situationen umzugehen. Wenn dann zum Beispiel auf dem Land eine Asylunterkunft eröffnet werden soll, kann man nicht einfach sagen, die müssen das jetzt verstehen, die sollen nicht so «primitiv» reagieren.

*Was müsste man in solchen Situationen tun?*

Ich gebe zu, es ist im gegenwärtigen politischen Klima nicht einfach. Im Grundsatz aber bleibt festzuhalten: Erfahrung, reale Erfahrung als Mehrheit oder als Minderheit, im Vorurteil und gegen das Vorurteil, ist langfristig das Beste, um gegen Vorurteile und Ängste anzugehen. Allerdings muss man auch sagen, dass dies einen langen Atem braucht. Das kann unter Umständen eine ganze Generation dauern ...

*Bis vor Kurzem ist man davon ausgegangen, dass es eher die Bildungsfernen sind, die vor dem «Fremden» Angst haben. Neuerdings empfinden jedoch auch Gebildete die Fremden als Zumutung ...*

Menschen verfügen über unterschiedliche Erfahrungshorizonte. Das kann mit Bildung zu tun haben, muss es aber nicht zwingend. Bei Gebildeten, die in der Regel über mehr Ressourcen verfügen, mit Herausforderungen umzugehen, ist es besonders bedauerlich, wenn auch sie versagen. Grundsätzlich ist jedoch keine Schicht davor gefeit, fremdenfeindlich zu sein oder zu werden. Bei den Reichen spielt im Übrigen die Besitzstandswahrung eine viel grössere Rolle als bei jenen, die nichts oder wenig zu verlieren haben. Auf der andern Seite treffen die Ärmeren und eher Bildungsfernen rein physisch öfter mit den Fremden zusammen als jene, die es sich leisten können, abgeschirmt in ihren «Gated Communities» zu sitzen.

*Man hört immer wieder Sätze wie: Mein kosovarischer Angestellter ist in Ordnung, oder: Ich kenne eine Deutsche, die ist ganz okay, aber im Gesamten hat's einfach zu viel Ausländer. Wie sind solche Aussagen einzuordnen?*

Das Problem ist dabei vor allem, dass Begegnungen in solchen Fällen auf das Anekdotische reduziert werden. Das Einzelerlebnis gilt als gut, weil es vielleicht exotisch und interessant war. Aussagen wie, «Sie als Frau lasse ich noch gelten, Sie sind in Ordnung, aber die Frauen im Allgemeinen (oder die Ausländer oder die Juden oder die Muslime oder sonst eine Gruppe) sind eben so und so ...», solche Aussagen sind besonders problematisch, weil sie – Ausnahmen ausgenommen – alle Angehörige einer einzelnen Gruppe mit bestimmten Eigenschaften versehen.

Die Grundvoraussetzung, konstruktiv mit dem Anderen, dem Fremden umzugehen, ist die Entdeckung der eigenen Fremdheit. Es geht hier nicht um die Fremdheit auf der Tourismus-Ebene, sondern um die Fremdheit, die man erlebt, wenn man

zum Beispiel verlegen ist, sich ausgesetzt fühlt, Scham empfindet. Wenn man sich in einer Situation nicht souverän fühlt, ist man – wie ein Fremder auch – mit einer Art «Ressourcenverknappung» konfrontiert. Die Erfahrung der eigenen Unzulänglichkeit ist die wichtigste Grundlage, um auf andere, auf Fremde zugehen zu können. Sie ist wichtiger als all jene Appelle, die uns über Toleranz die Fremden näher bringen wollen.

*Dann wäre also nicht Toleranz predigen, sondern das Herbeiführen von Situationen, die das Erleben der eigenen Fremdheit ermöglichen, angesagt?*

Genau. Das wird im Übrigen in vielen Umfeldern auch gelernt, etwa in der Schule, in Jugendgruppen, in Arbeitsteams, eben überall dort, wo man sich beweisen muss. Es fehlt nicht an Möglichkeiten zu lernen und sich aufgrund der gemachten Erfahrungen mit den Situationen anderer zu identifizieren. Man muss dies aber auch tatsächlich wollen und nicht im geschützten Rahmen verharren.

Die Erfahrungen in solchen Lernprozessen sollen ausgedrückt werden und in Haltungen einfließen können. Ich weiss aus meiner Arbeit als Psychotherapeut, dass jeder Mensch lernen kann, mit Ängsten, die Fremdheitserfahrungen auslösen, umzugehen. Dies kann man positiv nutzen. Aber auch – und nicht zuletzt – im Austragen von Konflikten, solange dies auf der Ebene des Dialogs geschieht, kann Verständnis für die Situation des andern geweckt werden.

*Wie kann man dies – auf die Migrationspolitik gemünzt – übersetzen?*

Man soll Situationen, die es bereits gibt, aktiv zuziehen. Also beispielsweise, dass in der Rekrutenschule, wo es seit mehreren Jahren zunehmend Secondos hat, in diskursiver Weise Fremdheit als Alltagserfahrung thematisiert wird. Und zwar nicht mit drakonischen Verboten oder irgendwelchen Vorschriften, sondern über das konkrete Zusammenleben. Man müsste etwa dort, wo eine Asylunterkunft eingerichtet wird, mit den Leuten über deren Schwierigkeiten damit sprechen. Und zwar nicht so, dass man ihnen sagt, dass sie das jetzt biteschön begreifen müssen. Eigentlich müsste man hingehen und solche konkreten, schwierigen Situationen begleitend untersuchen. Bei Flugzeugunfällen schickt man Heere von Psychologen und Careteams. Warum nicht auch an solche Orte Fachleute hinschicken, um die Mechanismen zu verstehen und daraus zu lernen? Nicht um zu verurteilen, sondern um zuzuhören – auf beiden Seiten – im Sinne von: Was läuft hier ab? Welche Empfindungen werden ausgedrückt? Welche Anliegen vorgebracht? Vielleicht auch: welche Lösungen vorgeschlagen?

*Mit dem Zuhören hat man die Leute aber noch nicht unbedingt überzeugt ...*

Nein, aber man hat Offenheit demonstriert. Und dies ist der erste Schritt für das Zusammenleben. Jede Migrationspolitik, so gut sie auch gemacht wird, muss immer auch ein

Stück Innenpolitik beinhalten. Man kann nicht davon ausgehen, dass es dann schon irgendwie geht. Um auf die Zumutung zurückzukommen: Es braucht eine Hinwendung zu denjenigen, die das Fremde als Zumutung empfinden. Nicht nur die Zugewanderten benötigen Integrationsmassnahmen. Man muss auch sicher stellen, dass die Einheimischen, oder diejenigen, die schon länger da sind, nicht einfach ihrem «Schicksal» bzw. den Politikern überlassen werden, die aus der Verunsicherung Kapital schlagen.

Ausserdem geht es darum, einen politischen Willen zu entwickeln, dass diejenigen, die vor fünf, zehn, fünfzehn Jahren in unser Land gekommen sind, die Möglichkeit geboten bekommen, heimisch zu werden. Wenn wir Zugewanderte über längere Zeit hinweg immer als Fremde behandeln, bleibt die Situation am Kochen. Damit ist weder den Einheimischen noch den Zugewanderten geholfen.

*Um nochmals auf die «diffusen Ängste» zurückzukommen: Kann man mit einem solchen «politischen Willen», wie Sie ihn skizzieren, den Menschen die Angst nehmen?*

Die Angst entsteht immer in Situationen, in denen Unbekanntes auf jemanden zukommt. Die Angst ist aber immer auch eine Chance für Neugier – das kann man bereits bei kleinen Kindern und ihrer «Angstlust» beobachten. Ich bin überzeugt, dass die Kultivierung der Neugier gegenüber dem Unbekannten (das vielleicht Angst auslöst) dazu beitragen kann, eine offenere Gesellschaft zu gestalten. Der Mensch verfügt über die Fähigkeit, Neugier aufrecht zu erhalten, selbst dann, wenn die Sicherheit nicht gewährleistet ist. Wenn vermehrt in diese Fähigkeit investiert würde, anstatt die Ängste am Leben zu erhalten, könnten auch bessere Voraussetzungen dafür geschaffen werden, entspannter mit dem Fremden umzugehen.

Bei alledem muss jedoch immer auch gesagt werden, dass es nicht genügt, auf der emotionalen Ebene zu agieren. Wichtig ist und bleibt der vernunftmässig begründete Widerstand gegen Scheinlösungen und vereinfachende Rezepte. So gesehen müssen nach wie vor die Sachverhalte auf der rationalen Ebene differenziert angegangen und dargestellt werden.

*Vielen Dank für das Gespräch!*

## Comment faire face à la peur dans une société pluraliste

Dans les débats en matière de politique de migration, l'on évoque fréquemment des « peurs diffuses » qui seraient la raison pour laquelle une part toujours plus importante de la population rejetterait l'immigration et favoriserait ainsi un climat xénophobe. *terra cognita* s'est entretenu avec le psychologue Berthold Rothschild à propos de la peur dans la société pluraliste et lui a demandé comment on peut y faire face de manière constructive.

La condition principale pour ce faire, d'après Berthold Rothschild, c'est de découvrir sa propre « étrangeté ». De son point de vue, il ne s'agit pas de l'étrangeté sur le plan du tourisme, mais du sentiment d'être étranger aux autres que l'on ressent par exemple lorsqu'on est gêné, mis en marge ou que l'on éprouve de la honte. Berthold Rothschild explique que lorsqu'on se sent mal à l'aise dans une situation, on est confronté – comme l'est un étranger – à une sorte de « pénurie de ressources ». L'expérience de ses propres carences constitue la pierre angulaire permettant d'aller à la rencontre des autres, et donc aussi des étrangers. Dans ce sens, cette expérience est plus importante que tous les appels que lancent, au nom de la tolérance, les personnes qui veulent abattre les barrières face aux étrangers.

Lorsqu'on lui demande comment l'on pourrait traduire cela dans le domaine de la politique en matière de migration, il répond: « Il convient de tirer activement des enseignements de situations existantes. A l'école de recrues, par exemple, au sein de laquelle il y a de plus en plus de Secondos depuis plusieurs années, on pourrait thématiser de manière discursive l'étrangeté en tant qu'expérience vécue au quotidien. Mais évidemment pas avec des interdictions draconiennes ou au moyen d'une quelconque prescription, mais au contraire par le biais de la cohabitation concrète. Ou encore, il faudrait parler avec les gens, là où l'on a aménagé un hébergement pour les requérants d'asile. Mais pas en leur disant qu'ils doivent maintenant comprendre et admettre la situation. Au fond, il faudrait aller sur place et analyser de telles situations concrètes difficiles. »

Berthold Rothschild ist Psychotherapeut in Zürich



*Zone interdite, Nea Vyssa, Grèce, 2011*

L'attaché de presse de Frontex pour la région de l'Evros m'indique deux motifs de photo possibles à la frontière gréco-turque: une vue d'ensemble de la zone de contrôle militaire prise d'une colline à Nea Vyssa, ou une photo posée d'agents de Frontex en patrouille. Il dit que toutes les images d'engagements de Frontex sont prises en dehors de la zone interdite.

Entretien le 18.4.2011, direction de la police, Orestiada

# Droga e richiedenti l'asilo: in Ticino c'è chi chiede «pulizia».

«Besso Pulita» è un'associazione di cittadini nata nel 2008 a Besso, un quartiere di Lugano, per lottare contro lo spaccio e l'acquisto di droga. Secondo il Municipio di Lugano queste azioni sono perpetuate soprattutto da uomini giovani, africani, di pelle nera. L'obiettivo dell'associazione è di «sradicare» il fenomeno, nonché di «ricquistare» e «liberare» il quartiere. Nato per volontà di «semplici cittadini», questo movimento ha quindi ormai acquisito una dimensione istituzionale. Ma c'è chi è colpito dal linguaggio ambiguo di «Besso Pulita». Voler «pulire» un quartiere, volerlo «liberare» e «ricquistare», può avere scopi nobili, ma evoca anche fatti e atteggiamenti difficilmente tollerabili in una democrazia.

La maggior parte degli automobilisti che, venendo da nord, desidera recarsi nel centro di Lugano scenderà da Via Besso, l'arteria viaria (assai congestionata) del quartiere di Besso. Chi viene a Lugano in treno, invece, con ogni probabilità vedrà soltanto un'ombra di Besso, perché tutto ciò per cui Lugano è conosciuta – il lago e il lungolago, le montagne, Piazza Riforma e Via Nassa – si raggiunge scendendo, a piedi o con la funicolare, a sud della stazione. Per chi visita Lugano, quindi, Besso è nella miglior ipotesi un quartiere di passaggio, non di destinazione. E come ogni località di passaggio soffre di due effetti strettamente collegati: è poco conosciuta e viene considerata poco bella.

Come sempre, anche in questo caso il pregiudizio («poco bella») è la conseguenza diretta dell'ignoranza («poco conosciuta»). Questo principio vale per Besso: se il visitatore si prendesse qualche ora di tempo per visitare questo quartiere oltre la sua principale arteria stradale, scoprirebbe angoli attrattivi, aree verdi, bellissime ville del XIX° secolo e locali simpatici come il mitico bar «Penel» in Via Moncucco, il principale ritrovo dei giovani negli anni novanta e oggi un'accogliente osteria.

## Lo spaccio di droga

Probabilmente a causa del suo carattere di quartiere di passaggio, negli scorsi anni Via Besso e i suoi immediati dintorni sono diventati – sembra – il principale luogo di spaccio di droga dell'agglomerato di Lugano. Spaccio che viene perpetuato soprattutto – lo sostiene per esempio il Municipio di Lugano – da giovani africani. Alcuni di loro – si presume – sono richiedenti l'asilo, oppure sans-papiers, altri NEM (coloro che hanno ricevuto la decisione di «non entrata in materia» in materia d'asilo).

Comunque sia, la presenza di persone di colore sulle strade di Besso ha suscitato vive reazioni presso una parte dei cittadini del quartiere, insoddisfatti dell'operato della polizia comunale e di quella cantonale. Cosa fare? «Riappropriatevi del quartiere, occupate legalmente il sottopassaggio e cacciate così gli spacciatori», ha consigliato loro Antonio Perugini, procuratore pubblico del Canton Ticino, in una serata pubblica.

Poche settimane dopo l'invito del procuratore pubblico Perugini, ma non sappiamo dire con certezza se fra i due eventi ci sia un nesso diretto, è stata creata l'associazione «Besso Pulita». Nel mese di giugno del 2008 l'associazione ha presentato alle autorità cantonali una petizione con quasi 8000 firme. È una cifra non trascurabile, visto che in Ticino bastano 7000 firme per lanciare un'iniziativa popolare cantonale. In questa petizione si fa appello alle autorità, soprattutto alla polizia, di agire per sradicare il fenomeno di spaccio.

Chi desiderasse aderire all'associazione lo può fare online. Chi lo fa sostiene un progetto che ha come scopo quello di «farci sentire e lanciare il nostro grido alle autorità». Grido che consiste nello slogan «droga a Besso: adesso basta!». Il principale obiettivo dell'associazione è di «sradicare» il fenomeno dello spaccio di droga, nonché di «ricquistare» e «liberare» il quartiere. Fanno parte dell'associazione anche diversi politici di destra come di sinistra. In una delle prime manifestazioni si sono visti, in prima fila, nientemeno che un consigliere di Stato e diversi municipali di Lugano. Anche il sindaco di Lugano partecipa spesso e volentieri alle assemblee dell'associazione.

Nato per volontà di «semplici cittadini», questo movimento ha quindi ormai acquisito una dimensione istituzionale.

## Un fenomeno non solo luganese

I promotori sottolineano che il loro progetto «non si limita al solo Quartiere di Besso, ma anche alla Città di Lugano e a tutto il Canton Ticino». In effetti, in poco tempo l'associazione «Besso Pulita» è riuscita ad ottenere un'eco considerevole a livello cantonale. Nella banca dati del Quotidiano della Radiotelevisione della Svizzera italiana (RSI), una trasmissione televisiva molto seguita a sud delle Alpi, troviamo diversi servizi dedicati alle attività di «Besso Pulita».

Nel 2009 due atti parlamentari in Gran Consiglio – in un caso il primo firmatario è un rappresentante della Lega dei Ticinesi, nell'altro un deputato socialista – hanno interrogato il Consiglio di Stato sullo stato di attuazione delle richieste di «Besso Pulita».

Oggi, a quattro anni dalla sua creazione, «Besso Pulita» esiste ancora, anche se i visitatori del suo sito web potrebbero avere l'impressione che non sia più molto attiva. La rassegna stampa si ferma infatti all'anno 2008. L'ultimo servizio dedicatole dal Quotidiano RSI risale a fine marzo 2009. Ma l'impressione inganna. Nel 2011 è stato creato il «premio Besso Pulita» destinato a «persone o enti che si sono distinti con iniziative, attività e idee o opere di prevenzione nella lotta contro lo spaccio di droga e/o a favore della qualità di vita nel quartiere di Besso e negli altri quartieri della città di Lugano». La giuria è presieduta dallo stesso procuratore pubblico Perugini e ne fanno parte una municipale di Lugano PLR, un'ex consigliera nazionale PPD e un granconsigliere PS. Nella scorsa estate il coordinatore dell'associazione ha annunciato la creazione di un'altra «Besso Pulita» nel Sopraceneri.

Vi è da attendersi che le attività dell'associazione riprenderanno nei prossimi mesi, in vista delle elezioni comunali che a Lugano si terranno nell'aprile 2013. In effetti, l'osservatore attento potrà constatare che la questione dell'asilo, costantemente associata alla criminalità, viene tematizzata, guarda

caso, sempre e soprattutto a ridosso delle elezioni. D'altronde, anche quella serata in cui il procuratore pubblico Perugini aveva invitato gli abitanti del quartiere a scacciare gli spacciatori, si era svolta pochi giorni prima delle elezioni comunali del 20 aprile 2008.

## Un nome ambiguo

Secondo fra Martino Dotta, già direttore dell'antenna ticinese del Soccorso Operaio Svizzero (SOS), per «Besso Pulita» e i suoi sostenitori i richiedenti l'asilo sono «capri espiatori». Ma non solo la detta associazione mette in relazione lo spaccio di droga con la tematica dell'asilo. Anche il Municipio di Lugano, rispondendo a una petizione di «Besso Pulita», ha infatti espresso il parere che il problema del traffico di cocaina fosse «direttamente legato all'immigrazione dall'Africa e alla questione dell'asilo». Per fra Dotta si tratta di «informazioni false» che vengono comunicate alla popolazione suggerendo uno stato di cose che non corrisponde alla realtà, ma che hanno effetti politici ben precisi. Inoltre, il fatto che l'associazione «Besso Pulita» abbia una visione «unidimensionale» del problema risulta evidente, sempre secondo fra Dotta, già dal nome da essa scelta: «Chi lotta per una «Besso Pulita», e intende «ripulire» il quartiere da alcuni gruppi di persone, è lontano dai principi di uno Stato sociale», afferma l'ex direttore del SOS.

Il coordinatore dell'associazione, Ugo Cancelli, nega però che «Besso Pulita» voglia fare di ogni erba un fascio. Al contrario, con le sue azioni l'associazione intenderebbe proprio prevenire atteggiamenti razzisti nella popolazione. «Alle nostre manifestazioni invitiamo sempre esplicitamente anche la Comunità africana di Lugano», afferma Cancelli, precisando che i ticinesi non dovrebbero aver l'impressione che tutti gli africani che vivono nel Cantone siano coinvolti nel traffico di droga.

## Quali conclusioni possiamo trarre dall'esempio di «Besso Pulita»?

Da un lato vi è, in Ticino come altrove in Svizzera e nel mondo intero, un mercato illegale di stupefacenti. Come ogni mercato esso è regolato dalla legge della domanda e dell'offerta.

## Eine Bürgerinitiative betreibt Quartiersäuberung

«Besso Pulita» – «Sauberes Besso», das ist der Name einer Bürgerinitiative, die 2008 von Bewohnerinnen und Bewohnern eines Quartiers in Lugano gegründet wurde. Der Verein «Besso Pulita» will mit diversen Aktionen dafür sorgen, dass der Verkauf und Kauf von Drogen im öffentlichen Raum verschwindet. Die Luganeser Stadtregierung führt den Drogenhandel hauptsächlich auf die Präsenz von jungen Afrikanern schwarzer Hautfarbe zurück. Das Ziel der Vereinigung ist es, das Phänomen des Drogenhandels «auszumerzen», und das Quartier «zurückzuerobern» bzw. «zu befreien».

Dem Verein gehören Personen unterschiedlichster politischer Provenienz an, und sowohl Angehörige rechter wie linker Parteien engagieren sich für die Sache. Zu Beginn der Aktivitäten des Vereins trat auch ein Regierungsrat auf, und der Stadtpräsident von Lugano nimmt regelmässig an den Versammlungen teil. «Besso Pulita», das aus einer einfachen Bürgerinitiative entstand, geniesst heute gewissermassen institutionellen Support.

Nenad Stojanovic, der seit längerem die Aktivitäten des Vereins verfolgt, rückt in seiner Analyse darüber, wie über die Fremden und Unerwünschten, die man loswerden wolle, gesprochen wird, die Zwiespältigkeit solchen Handelns in den Vordergrund. Ein Quartier «reinigen», dieses «zurückerobern» und von Unrat und Schmutz «befreien» zu wollen, möge zwar noble Beweggründe haben. Gleichzeitig müsse man sich bewusst sein, dass mit solcher Rhetorik, die ganz klar vor allem eine Gruppe von Menschen im Fokus habe, nämlich Asylsuchende schwarzer Hautfarbe, gefährliche Tendenzen entstehen, die in einer Demokratie nicht tolerierbar sind.

**Nenad Stojanovic** ist Forscher am Zentrum für Studien zur Demokratie in Aarau. Er lehrt Politikwissenschaften an der Universität von Genéve, Losanna und Züri. Abgeordneter im Grossen Rat des Kantons Tessin seit 2007, ist er seit diesem Jahr Mitglied der Kommission des Bundes gegen den Rassismus.

Chi consuma droghe le cerca, e trova chi le vende. Sarà anche vero che l'offerta stimola in parte la domanda, ma senza domanda non ci sarebbe offerta. Il consumo pubblico di droghe può infastidire parte della popolazione (vedi Letten, a Zurigo, una ventina di anni fa). Il consumo privato, invece, non si vede e quindi non dà fastidio. Ma perché il problema della domanda non viene tematizzato nelle manifestazioni pubbliche nelle quali si punta il dito contro chi offre la droga, chi la «spaccia» negli spazi pubblici? Forse perché il presidente della Lega dei Ticinesi – un partito che promuove attivamente l'idea che il problema dello spaccio sia tutta colpa dei richiedenti l'asilo – è un «noto cocainomane»?

Dall'altro lato non vi è dubbio che alcuni richiedenti l'asilo, una piccola minoranza, finiscano nella rete della criminalità organizzata e, attirati dalle prospettive di guadagno, spaccano droga. Queste persone sono particolarmente avvertibili se appartengono alle cosiddette «minoranze visibili», come, per l'appunto, le persone di colore. Le autorità di polizia non sempre hanno i mezzi per affrontare il fenomeno. Di conseguenza, non c'è da stupirsi se sempre più spesso politici invitino i cittadini ad autoorganizzarsi in pattuglie cittadine.

Questi elementi costituiscono, insieme, una miscela esplosiva. La storia dell'associazione «Besso Pulita» è emblematica da questo punto di vista. Ci sono senz'altro politici e cittadini che vi si impegnano per motivi nobili. Ma vi sono anche politici e cittadini che per ragioni loro soffrono di pregiudizi razziali – soprattutto contro le persone di colore – e che trovano nello spaccio di droga un fenomeno che si presta alla strumentalizzazione. L'organizzazione di manifestazioni con slogan del tipo «Droga? No, grazie!» è infatti ideale per trovare il consenso di politici di tutti i partiti, di famiglie con bambini, di giovani e di anziani.

Tutto ciò crea ambiguità. Nel caso di «Besso Pulita» tale ambiguità è incentivata anche dalla scelta del nome, nell'uso del termine «pulizia» che evoca fatti e atteggiamenti non sempre conciliabili con democrazia.



*Jägerstand, zwischen Beregsurany und Tarpa, Ungarn 2009*

Nach Auskunft des Leiters der Grenzstation Beregsurany ist die Zusammenarbeit mit der Bevölkerung ausgezeichnet. Man treffe sich regelmässig mit den Bürgermeistern der Region. Die Bürger würden informiert und seien bereit mitzuhelfen, illegale Grenzübertritte zu ahnden. Da diese Gegend Jagdregion sei, seien zur Saison manche Gebiete völlig durch die Nachtsichtgeräte der Jäger abgedeckt.

Gespräch, Grenzstation Beregsurany, 3.11.2009

# Pour une ouverture maîtrisée des frontières.

Quel degré d'ouverture de ses frontières la Suisse devrait-elle promouvoir ? Par-delà de profondes divergences de traditions et de méthodes, les philosophes politiques semblent (étonnamment) converger vers un point central : les politiques d'immigration défendues actuellement par les pays développés ne sont pas légitimes. Le constat sonne comme un coup de tonnerre dans un climat politique où toutes les mesures de fermeture semblent bonnes à prendre.

Si la sphère de l'asile est depuis longtemps le domaine de prédilection des philosophes, les questions liées à l'immigration dite « économique » semblent toujours échapper au questionnement moral. Et pourtant, un faisceau d'arguments moraux esquissent pourquoi la Suisse devrait s'engager pour une libéralisation progressive de sa politique d'immigration, tout en tenant compte de la capacité d'intégration de la société et de l'économie. Ces arguments en faveur d'une ouverture maîtrisée se rapportent à la vision d'une Suisse fondée sur les idéaux d'égalité et de liberté individuelle : une Suisse poursuivant ses intérêts propres tout en reconnaissant sa part de responsabilité dans un monde marqué par des situations de grave détresse.

La Suisse est un pays libéral au sens le plus noble du terme : elle accorde une valeur de premier plan à la liberté individuelle. La faculté de choisir ses buts de vie et de les poursuivre librement renvoie au cœur de l'idéal de notre société. Cet idéal de liberté individuelle souligne le droit légitime de chacun à rechercher un meilleur niveau de vie. Pour la plupart des habitants de cette planète, cela passe par une liberté de mouvement et la possibilité de mettre sa force de travail à disposition d'employeurs potentiels sur un marché globalisé. À l'heure actuelle, nos politiques d'immigration n'accordent pourtant aucune pertinence à ces intérêts légitimes. Pire, elles empêchent toute tentative d'amélioration du niveau de vie en bloquant les perspectives des individus.

En plus de ces très fortes tensions avec le principe de liberté individuelle, les politiques d'immigration actuelles renvoient un pays comme la Suisse à sa responsabilité vis-à-vis des plus pauvres et des sociétés les plus démunies. Certes, l'immigration est un outil très imparfait de réduction de la pauvreté. Il n'empêche qu'à son échelle, une ouverture maîtrisée est à même d'apporter une modeste pierre à un défi immense, notamment par la capacité des migrants à s'aider eux-mêmes et à soutenir leurs proches (remitances).

Ces arguments ancrés dans les valeurs fondamentales d'une Suisse libérale résonnent à l'unisson avec des considérations conséquentialistes, souvent exprimées en termes économiques. Une politique d'immigration plus ouverte serait à l'avantage de tous. Tant sur le plan global (réduction de la pauvreté, augmentation de la production mondiale, efficacité dans l'allocation des ressources) que sur le plan régional et national (réponse au défi démographique, besoins économiques, innovation), une ouverture maîtrisée serait à même de promouvoir une prospérité renouvelée.

L'idéal libéral est porteur d'un appel très puissant à l'extension des libertés de tous – et cette extension passe par une promotion de la liberté de mouvement et une meilleure reconnaissance de la responsabilité qui incombe à la Suisse. Cette politique rendrait justice à une Suisse poursuivant ses intérêts propres tout en assumant ses responsabilités morales. Mais si l'affaire brillait par tant de clarté, les opinions publiques et nombre de décideurs politiques plaideraient-ils pour plus de fermeture ?

## Immigration et communauté nationale : rationaliser le débat

L'argument de défense de la communauté nationale prend de nombreuses formes au gré des débats. Plusieurs piliers d'une communauté nationale méritent d'être protégés : les institutions démocratiques, les instances juridiques, la culture ou encore l'économie. Mais quelle influence réelle aurait une ouverture maîtrisée des frontières ? Sur ce point, il apparaît que

la protection des piliers les plus importants d'une communauté nationale ne permet de justifier qu'une fermeture des frontières en cas d'arrivée massive et soudaine d'immigrants : une arrivée d'une telle importance qu'elle mettrait en danger les fondations mêmes de la communauté. À l'inverse, une ouverture maîtrisée ne porte pas atteinte à ces piliers de notre vivre-ensemble.

Cette façon d'aborder la question a aussi l'avantage décisif de contribuer à une rationalisation du débat. De vagues concepts tels que « la sauvegarde de notre façon de vivre » ne sauraient rendre justice à un débat de cette importance : les données les plus précises de l'influence d'une ouverture devraient guider les décideurs politiques. En plus de cette rationalisation par les preuves, cette approche permettrait également d'isoler les questions pour ce qu'elles sont vraiment. Une ouverture maîtrisée des frontières est évidemment synonyme de changements importants, mais chaque défi y afférant (logement, transport, énergie, etc.) doit être traité pour lui-même, dans sa complexité, et non sous le seul angle migratoire.

À ce titre, que penser des appels politicards à prendre enfin au sérieux les « peurs » de la population en matière d'immigration ? Il est essentiel de prendre conscience que les « peurs » ne sont pas des objets tangibles, préexistants aux discussions politiques. À l'inverse, elles sont pour une bonne part le résultat de manœuvres politiques fortement orientées. On ne peut baser une réflexion politique sur ces « peurs ». Chaque citoyen est appelé à s'interroger sur ses valeurs, ses intérêts propres et ce qu'il estime bon pour la Suisse. C'est cet ensemble de convictions, basées sur des données vérifiables, qui doit guider l'action politique.

Sur ce point, les décideurs politiques suisses feraient bien de prendre exemple sur un pays comme le Canada, où aucune force politique pertinente ne fait son beurre sur les peurs liées à l'immigration. Depuis 30 ans, les décideurs canadiens ré pétent que l'immigration est nécessaire pour le pays, mais qu'elle est en plus à l'avantage de tous. Sous l'effet de ce discours conséquent, les « peurs » ont cédé leur place à une dis-

cussion rationnelle sur les défis inhérents au phénomène de l'immigration.

## Tirer les leçons de la libre circulation européenne

Fort bien pour la théorie, mais ce plaidoyer pour une ouverture maîtrisée ne relève-t-il pas d'une idée dangereusement utopiste ? Loin s'en faut et, pour s'en convaincre, il suffit de jeter un coup d'œil sur l'Union européenne et son espace de libre circulation. Quelque 500 millions de personnes, à travers 27 États membres, peuvent se déplacer et s'installer librement par-delà les frontières nationales. Sur le plan du projet politique, cette libre circulation représente une incroyable extension des libertés individuelles. La Suisse, en s'intégrant à sa manière dans ce vaste espace de libre circulation, participe de ce profond mouvement de remise en question des frontières, appartenances nationales et tentations de fermeture et d'exclusion. Sur le plan pratique, cette expérimentation grandeur nature nous offre d'étonnants éléments de réponses aux arguments évoqués plus haut. Malgré d'importantes différences en termes de niveau de vie, la libre circulation des personnes dans l'UE n'a pas conduit aux exodes massifs que les adversaires d'une ouverture maîtrisée avancent sans relâche, et encore moins à l'effondrement de l'État-social ou la remise en question de la démocratie. Tout à l'inverse, cette libre circulation est considérée comme une réponse de premier choix aux besoins des communautés nationales.

Tous les voyants sont donc au vert : les arguments éthiques rejoignent nos intérêts économiques et démographiques pour renforcer le plaidoyer pour une ouverture maîtrisée. Mais quelles formes pourraient prendre cette ouverture maîtrisée ? Sur le plan régional, la Suisse devrait rapidement lancer une vaste réflexion sur les modalités d'évolution de notre accord de libre circulation avec l'UE. Outre la question de l'extension à la Croatie, c'est la reprise de la Directive « citoyen » qui va bientôt s'imposer sur l'agenda des comités mixtes. Sur le plan global, la Suisse est appelée à chercher des voies institutionnelles pour faciliter l'immigration régulière vers la Suisse, par

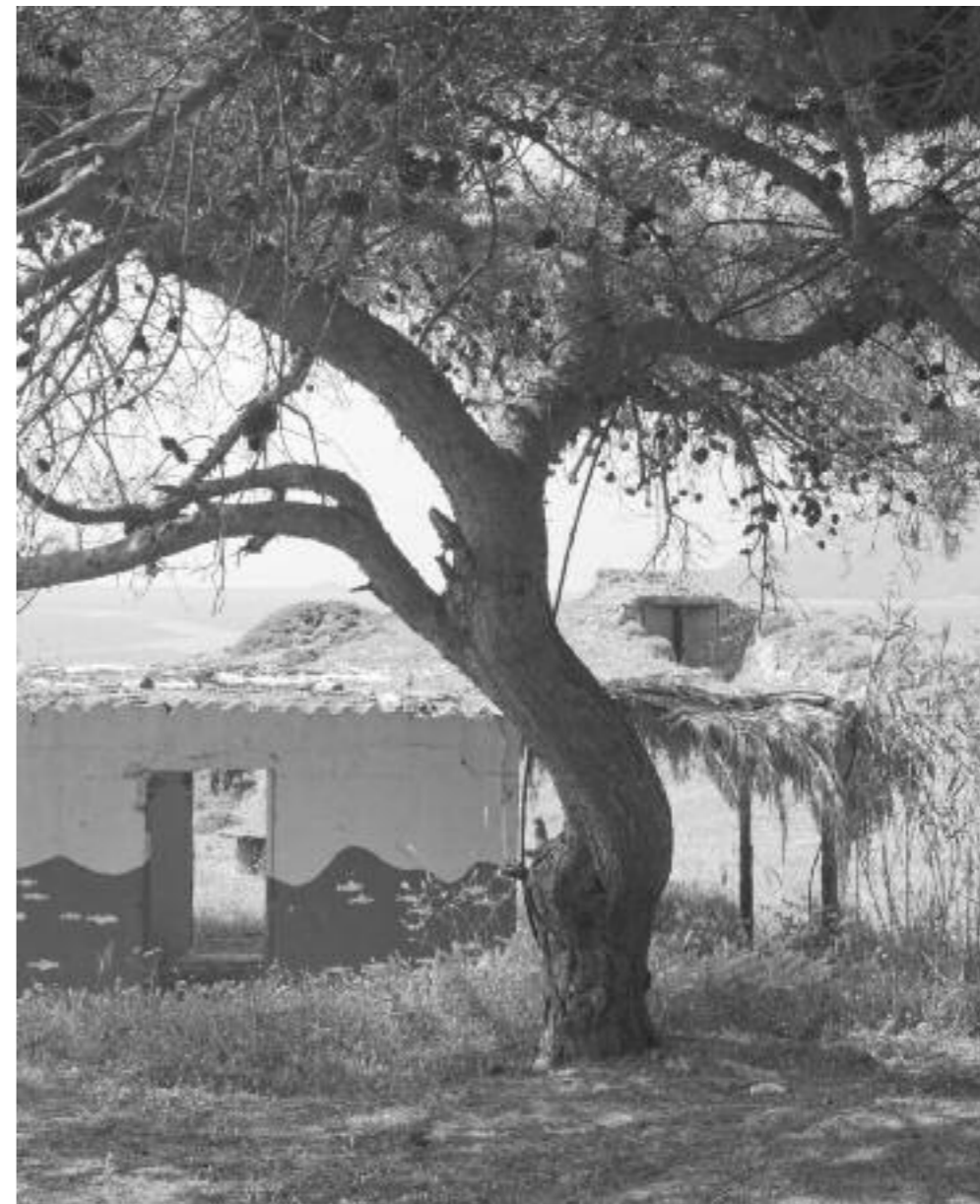
exemple à des fins professionnelles. D'autres accords de libre circulation avec des pays « avancés » seraient possibles – poursuivant ainsi l'idéal d'extension des libertés individuelles. Des accords avec des pays en développement seraient souhaitables, encourageant par exemple une immigration régulière, ciblée et basée sur les besoins économiques de notre pays – une manière certes imparfaite, mais meilleure que le statu quo, de rendre justice à la responsabilité suisse face aux défis globaux.

## Plädoyer für eine kontrollierte Öffnung der Grenzen

Exponentinnen und Exponenten in der Politischen Philosophie, die zu Migrationsfragen arbeiten, vertreten sehr unterschiedliche Positionen. In einer Frage sind sie sich allerdings überraschenderweise einig: Die von vielen westlichen Demokratien entwickelte Praxis restriktiver Einwanderungspolitik sei nicht legitim. Sie sind der Ansicht, dass ein Land wie die Schweiz für eine kontrollierte Öffnung eintreten müsse. Damit würde die Schweiz zum einen moralischen Ansprüchen nicht nur bezüglich der individuellen Bewegungsfreiheit Genüge tun, sondern auch ihrer Verantwortung in einem globalen Gefüge Rechnung tragen. Eine solchermaßen ausgerichtete Politik käme dabei auch den eigenen ökonomischen und demographischen Interessen entgegen.

Johan Rochel plädiert dafür, die Debatten um Zuwanderung weniger auf einer emotionalen Ebene zu führen, da dabei oft zu sehr auf Ängste Bezug genommen werde, die einer realen Grundlage entbehrten. Das Beispiel etwa von Kanada, wo keine namhafte politische Kraft Kapital aus der Angst vor dem Fremden schlägt, könnte dabei als Vorbild dienen. In dieser Debatte könnte das Personenfreizügigkeitsregime der EU eine interessante empirische Grundlage für die hiesige Auseinandersetzung mit der Thematik darstellen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass die grosse «Völkerwanderung», wie sie von manchen prophezeit wurde, nicht stattgefunden hat.

**Johan Rochel**, philosophe et juriste, est docteur en droit européen à l'Université de Fribourg et chercheur à l'Ethik-Zentrum de l'Université de Zurich. Son projet de thèse porte sur la politique d'immigration de l'Union européenne et ses fondements éthiques. Johan Rochel est vice-président du think tank de politique étrangère « foraus – Forum de politique étrangère » et membre de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse.



*Campingplatz, Haramida, Lesbos, Griechenland 2011*

Im August 2009 reisen etwa 500 Aktivisten nach Lesbos, um an Workshops und Diskussionen zu «Facetten des europäischen Grenzregimes» im Rahmen des No Border Camp in Haramida teilzunehmen. Von ihrem Stützpunkt aus demonstrieren die Camp-Teilnehmer unter anderem vor einem ehemaligen Lagerhaus am Rande Mitilinis. In den Sommermonaten 2009 werden dort, unter Umständen, die der griechische Vizeminister für öffentliche Sicherheit später mit «schlimmer als Dantes Inferno» beschreibt, bis zu 1000 Migranten festgehalten, darunter zahlreiche Kinder und Jugendliche. Es gelingt Aktivisten der Organisation Welcome to Europe eine Videokamera in das Lager zu schmuggeln und den von den minderjährigen Insassen aufgenommenen Film im Internet zu veröffentlichen. Im November 2009 wird das Lager nach mehreren Hungerstreiks und Revolten der Inhaftierten geschlossen.

Pro Asyl news, 2.11.2009; The New York Times, 18.11.2009;  
Die Zeit, 5.2.2010; Radio Z, 13.8.2010

## Zuwanderungspolitik: Öffnung und Abwehr im Widerstreit

24. Oktober 2012, Kulturcasino Bern

In der öffentlichen Debatte stehen sich seit geraumer Zeit zwei gegensätzliche Positionen gegenüber, wenn es um die Frage der «Zuwanderung» geht. Während die einen betonen, die Schweizer Wirtschaft benötige nach wie vor ausländische Fachkräfte und sei deshalb auf die Zuwanderung sowohl aus dem EU- und EFTA-Raum wie auch aus Drittstaaten angewiesen, läuten andere die Alarmglocke und warnen, dass die Grenze des Zumutbaren erreicht sei. Überfüllte Züge, verstopfte Strassen, steigende Immobilienpreise oder gefährdete Umwelt seien auf das Konto einer unkontrollierten Einwanderung zurückzuführen.

Noch vor wenigen Jahren beurteilte man die Mobilität im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens mehrheitlich als problemlos. Heute sind die Meinungen nicht mehr so klar. Wie kommt es zu diesem Sinneswandel? Beruht dieser auf der Erkenntnis, dass man die Situation falsch einschätzte oder ist es das Resultat verschiedener politischer Vorstösse, die die Zuwanderung begrenzen möchten? Welche Politik ist gefragt, wenn sich Wachstum als Problem darstellt?

Im ersten Teil der Tagung werden Rahmenbedingungen und Ausgangslage der aktuellen Zuwanderungspolitik dargelegt: Migration als anthropologische Konstante, Möglichkeiten und Grenzen von Migrationssteuerung, die Einbettung der Schweiz in einen globalen Kontext. Der zweite Teil der Tagung widmet sich den Fragen, wie im Rahmen der aktuellen Konstellationen eine tragfähige Gesellschaftspolitik gestaltet werden kann. Dabei ist eine Politik gefragt, die den Herausforderungen, die sich durch Wachstum und – damit verknüpft durch die Präsenz einer erhöhten Zahl von Migrantinnen und Migranten – ergeben, Rechnung trägt.

## Politique d'immigration: Esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit

24 octobre 2012, Kulturcasino Berne

Depuis longtemps deux positions diamétralement opposées s'affrontent lorsqu'il est question d'«immigration» dans les débats publics. Tandis que les uns insistent sur le fait que l'économie suisse a encore et toujours besoin de main-d'œuvre étrangère et qu'elle est dès lors tributaire de l'immigration tant en provenance des pays de l'UE/AELE que d'Etats tiers, d'autres tirent la sonnette d'alarme et sont d'avis que la limite du tolérable est maintenant atteinte. Trains bondés, embouteillages, hausse des prix de l'immobilier ou environnement en danger seraient, selon ces derniers, dus à une immigration incontrôlée.

Il y a encore quelques années, la mobilité dans le cadre de l'accord de libre circulation des personnes ne semblait pas poser de problème à la majorité de la population. Aujourd'hui pourtant, les opinions ne sont plus aussi claires. A quoi ce changement de perception est-il dû ? Est-il fondé sur une prise de conscience que l'on a mal évalué la situation ou est-il le résultat des diverses interventions politiques lancées en vue de limiter l'immigration ? Quelle est la politique à adopter lorsque la croissance s'avère être un problème ?

En première partie de la Journée seront énoncés les conditions cadre et la situation de départ de l'actuelle politique d'immigration: la migration en tant que constante anthropologique, les possibilités et les limites de la gestion des flux migratoires, l'insertion de la Suisse dans un contexte global. Dans la deuxième partie seront analysés les éléments essentiels d'une politique de société viable. Dans la constellation actuelle, une politique qui tienne compte des défis posés par la croissance associée par la présence d'un nombre accru de migrants est indispensable.

## Politica d'immigrazione: Apertura e difesa in conflitto

24 ottobre 2012, Kulturcasino Berna

Da tempo, nel dibattito pubblico sulla migrazione si distinguono due fazioni. Da un lato, vi è chi sottolinea come l'economia svizzera abbia bisogno, oggi come in passato, dei lavoratori stranieri e dipenda pertanto dall'immigrazione proveniente sia dall'UE/AELS, sia da Paesi terzi. D'altro lato, c'è chi tira il campanello d'allarme e sostiene che abbiamo raggiunto il limite di guardia. Gli esponenti di questa fazione attribuiscono i treni stracolmi, le strade intasate, i prezzi immobiliari in ascesa e le minacce ambientali all'immigrazione incontrollata.

Ancora pochi anni fa, la mobilità geografica garantita dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone non era vista come un problema. Oggi le opinioni divergono. Cos'ha provocato questo cambiamento di percezione? L'analisi di ieri si è dimostrata errata? Oppure le opinioni di oggi sono influenzate dai vari interventi politici volti a contenere la migrazione? Quale politica è necessaria laddove la crescita diventa un problema?

La prima parte dell'incontro sarà dedicata alle origini e alle condizioni quadro dell'attuale politica migratoria: la migrazione quale costante antropologica, le opportunità e i limiti della gestione dei flussi migratori, la collocazione della Svizzera nel contesto globale. Nella seconda parte verranno analizzati gli elementi essenziali di una politica sociale sostenibile. Indispensabile, nella costellazione attuale, è una politica che tenga conto delle sfide che derivano dalla crescita e, di riflesso, dalla presenza di un maggior numero di immigrati.

## Infothek

Für Sie gelesen und gesehen

## Infothèque

Lu et vu pour vous

## Infoteca

Letto e visto per Lei

Die Infothek enthält in einem ersten Teil Hinweise auf Bücher und Materialien zum Schwerpunktthema. Die Auswahl konzentriert sich dabei auf neuere Publikationen. Im zweiten Teil dieser Rubrik werden Neuerscheinungen rund um Themen zu Migration und Integration vorgestellt.

L'infothèque contient, dans une première partie, des références bibliographiques et des matériaux sur le thème en question. Notre sélection d'ouvrages se concentre sur des parutions récentes. La rubrique « Vient de paraître » rend nos lecteurs attentifs aux nouvelles parutions consacrées au thème de la migration et de l'intégration.

L'infoteca contiene, in una prima parte, indicazioni concernenti libri e documenti sul tema in questione. La scelta porta essenzialmente su pubblicazioni recenti. La rubrica « Nuove pubblicazioni » illustra pubblicazioni interessanti relative ai temi della migrazione e dell'integrazione.

## Thema/Thème/Tema Öffnung und Abwehr im Widerstreit Esprit d'ouverture et attitude défensive en conflit Apertura e difesa in conflitto

### L'immigration en Suisse; 60 ans d'entrouverture.

*Etienne Piguet*

Depuis 60 ans, l'immigration est un thème majeur des débats publics. Ce livre apporte une vision synthétique et accessible de la politique de migration et l'auteur distingue diverses périodes dans l'accueil des étrangers: Portes grandes ouvertes à la main d'oeuvre dans l'après-guerre, puis vagues de xénophobie dès les années 1960, crise de l'asile, et finalement débats sur une libre circulation de plus en plus large avec l'Europe.

Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes 2009  
ISBN 978-2-88074-815-9, CHF 17.50.–

### Verhindert wirtschaftliche Entwicklung Migration? Eine Einschätzung populärer Rezepte zum Umgang mit Migration aus Drittstaaten: Entwicklungszusammenarbeit und Repression.

*Vera Eichenauer, Joanna Menet, Stefan Schlegel*

In welchem Mass kann die Schweiz die Zuwanderung aus Drittstaaten in der Zukunft steuern? Dieses Diskussionspapier stellt die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit und Repression als migrationshemmende Massnahmen in Frage und empfiehlt eine Verschiebung der Migrationsdebatte hin zur Gestaltung einer Migration, die für alle Beteiligten möglichst gewinnbringend ist.

Bern: foraus – Forum Aussenpolitik 2012  
www.foraus.ch

Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt. 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU.

### Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail. Huitième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

*Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hg.)  
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (éd.)*

Der Bericht analysiert die Auswirkungen des Freizügigkeitsabkommens Schweiz-EU auf die Migration und den Schweizer Arbeitsmarkt seit Inkrafttreten des Abkommens 2002. Die Unternehmen haben stark davon profitiert, Fachkräfte aus dem EU/EFTA-Raum rekrutieren zu können, während negative Auswirkungen begrenzt sind.

Le rapport analyse les conséquences de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE sur la migration et le marché du travail en Suisse depuis son entrée en vigueur en 2002. Les entreprises ont grandement profité de la possibilité de recruter de la main-d'œuvre en provenance de l'UE/AELE pendant que les conséquences négatives restent relativement faibles.

Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO 2012  
www.seco.admin.ch

Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz.

### Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse.

### Rapporto del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera.

*Schweizerischer Bundesrat (Hg.)  
Conseil fédéral (éd.)  
Consiglio federale (ed.)*

In einem umfassenden Bericht zeigt der Bundesrat die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und der Zuwanderung in die Schweiz auf. Der Bericht analysiert die Auswirkungen auf verschiedene Bereiche, etwa auf den Arbeitsmarkt, den Wohnungsmarkt, die Sozialversicherungen oder die Bildung.

Le rapport détaillé analyse les conséquences de la libre circulation et de l'immigration pour la Suisse. Il en recense les répercussions notamment sur le marché du travail, le marché du logement, les assurances sociales et la formation.

In un rapporto circostanziato il Consiglio federale illustra le conseguenze per la Svizzera della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione. Il rapporto analizza le ripercussioni su diversi settori quali il mercato del lavoro, il mercato immobiliare, le assicurazioni sociali e la politica formativa.

Bern: Schweizerischer Bundesrat, Conseil fédéral, Consiglio federale 2012  
www.ejpd.admin.ch

Integration der ausländischen Arbeitskräfte. Chance und Verantwortung von Unternehmen.

*Florian Wettstein, Christian Zeier*

Der Autor Florian Wettstein, Professor an der Universität St. Gallen, zeigt aus wirtschaftsethischer Sicht auf, wo die Verantwortung der Arbeitgebenden bei der Integration ausländischer Arbeitnehmer liegt. Ergänzt wird diese Perspektive mit Good-practice-Beispielen und Tipps aus der Praxis, die vom Berner Journalisten Christian Zeier recherchiert und dokumentiert wurden.

Bern: Migrations-Alliance Kanton Bern 2012  
www.isabern.ch

### Der MINT-Fachkräftemangel in der Schweiz. Ausmass, Prognose, konjunkturelle Abhängigkeit, Ursachen und Auswirkungen des Fachkräftemangels in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik.

*Matthias Gehrig, Lucien Gardiol, Markus Schaerrer*

In den letzten Jahren mehrten sich die Klagen der Schweizer Unternehmen über einen Fachkräftemangel in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik. Die vorliegende Studie untersucht das Ausmass, die Ursachen und die Auswirkungen dieses Mangels sowie den Einfluss konjunktureller Entwicklungen auf den Bestand von Fachkräften.

Bern: Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF 2010  
www.sbf.admin.ch

Immigration 2030. Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft.

*Heidi Stutz, Michael Hermann, Corinna Heye, Dominik Matter, Nadia Baghdadi, Lucien Gardiol, Thomas Oesch*

Die Autoren haben in dieser Publikation verschiedene Szenarien möglicher zukünftiger Entwicklungen simuliert und stellen die zu erwartenden Auswirkungen auf wichtige wirtschaftliche und gesellschaftliche Kerngrössen wie die Arbeitslosigkeit, Löhne, die Steuereinnahmen, Sozialausgaben sowie den Wohnungsmarkt dar.

Zürich: Zürcher Kantonalbank 2010  
www.zkb.ch

### Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik. Monatsthema: Zuwanderung und ihre Herausforderungen (Ausgabe 12/2011).

### La Vie économique. Revue de politique économique. Thème du mois: L'immigration et ses défis (Edition 12/2011).

*Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (Hg.)  
Secrétariat d'état à l'économie SECO (éd.)*

Das Thema Zuwanderung polarisiert wie kaum ein zweites. Einerseits ist die Schweizer Wirtschaft auf den Zuzug von Arbeitskräften aus dem Ausland angewiesen. Andererseits ist die Zuwanderung aber auch mit Herausforderungen verbunden. In dieser Ausgabe von «Die Volkswirtschaft» leisten diverse Autorinnen und Autoren einen Beitrag zur Debatte rund um die Frage der Migration.

Le thème de l'immigration divise. D'une part, l'économie suisse dépend de l'afflux de travailleurs provenant de l'étranger; d'autre part, l'immigration est associée à des défis. Dans ce numéro de «La Vie économique», divers auteurs contribuent aux débats sur les enjeux de la migration.

Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Secrétariat d'état à l'économie SECO 2011  
www.seco.admin.ch

### **Runder Tisch Migration. Bericht zur schweizerischen Migrationspolitik 2030. Ausgangslage, Perspektiven und Herausforderungen.**

*Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (Hg.)*

Soll die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner stabil bleiben? Muss die Zuwanderung nach Bedarf des Arbeitsmarktes gesteuert und beschränkt werden? Diese Fragen stellten sich Vertreterinnen und Vertreter von Politik, Fachstellen und NGOs. Gemeinsam haben sie am Runden Tisch einen Bericht zur «Schweizerischen Migrationspolitik 2030» erarbeitet, der Zahlen, Fakten und mögliche Szenarien enthält.

Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS 2011  
www.skos.ch

### **Fachkräfte für die Schweiz. Eine Initiative des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements.**

#### **Du personnel qualifié pour la Suisse. Une initiative du Département fédéral de l'économie.**

*Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Hg.)  
Département fédéral de l'économie (éd.)*

Das EVD hat eine Fachkräfteinitiative lanciert, mit dem Ziel, die Fachkräftenachfrage bis 2020 vermehrt durch Personen aus der Schweiz abzudecken, unter anderem über die Aktivierung freier Potenziale in der Schweizer Erwerbsbevölkerung und der kontinuierlichen Nach- und Höherqualifizierung der Bevölkerung. Dieser Bericht analysiert die Situation der Fachkräfte in der Schweiz und definiert sieben Handlungsfelder in den Bereichen «Bildung» und «Arbeitsmarkt».

Le DFE a lancé une initiative visant à couvrir la demande de personnel qualifié jusqu'en 2020 en faisant toujours plus appel à la population active suisse, notamment en tirant profit des potentiels en main-d'œuvre nationale et en encourageant la population à se former de manière continue et à relever son niveau de qualification. Ce rapport analyse la situation de la main-d'œuvre en Suisse et définit sept champs d'action dans les domaines de la formation et du marché du travail.

Bern: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Département fédéral de l'économie DFE 2011  
www.evd.admin.ch

### **Monitor Zuwanderung. Ausgewählte Entwicklungen und Trends in den Bereichen Zuwanderung und Einbürgerung.**

#### **Bulletin Immigration. Evolution et tendances dans les domaines de l'immigration et de la nationalité.**

*Bundesamt für Migration BFM (Hg.)  
Office fédéral des migrations ODM (éd.)*

Mit dem Monitor Zuwanderung werden jeden Monat ausgewählte Kennzahlen aus den Bereichen Zuwanderung, Arbeitsmarkt und Einbürgerung in kompakter Form präsentiert. Er enthält Daten und Grafiken über die Einwanderung und Auswanderung von Ausländerinnen und Ausländern aus dem EU/EFTA-Raum sowie aus Drittstaaten. Ein erläuternder und kommentierender Teil zu Beginn erleichtert den Zugang zu den Daten.

Le moniteur de l'immigration présente chaque mois sous une forme compacte des chiffres-clés liés aux domaines de l'immigration, du marché du travail et de la naturalisation. Il fournit des données sur l'immigration et l'émigration des ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE et des Etats tiers et présente différents graphiques. Le volet explicatif assorti de commentaires figurant dans la première partie du moniteur facilite l'accès aux données.

Bern: Bundesamt für Migration BFM  
Office fédéral des migrations ODM  
www.bfm.admin.ch

### **Neuerscheinungen Neue Publikationen der EKM**

#### **Vient de paraître Nouvelles publications de la CFM**

#### **Nuove pubblicazioni Nuove pubblicazioni della CFM**

### **Einbürgerungslandschaft Schweiz. Entwicklungen 1992-2010.**

#### **La naturalisation en Suisse. Evolution 1992-2010.**

#### **La naturalizzazione in Svizzera. Evoluzione 1992-2010 (Riassunto).**

*Phillippe Wanner, Ilka Steiner*

Die vorliegende Studie enthält einen Überblick über die Schweizer Forschungsliteratur zur Einbürgerung seit 2000, und es werden standardisierte Einbürgerungsquoten für die ganze Schweiz und nach Nationalität sowie für die verschiedenen geografischen Einheiten berechnet. Weiter untersucht sie, welche Faktoren die Einbürgerung beeinflussen und wie sich eine allfällige Revision des Bürgerrechtsgesetzes auswirken würde.

Cette étude dresse la revue de la littérature suisse relative à la naturalisation depuis 2000 et calcule des taux standardisés de naturalisation pour l'ensemble de la Suisse et par nationalité, ainsi que pour les différentes entités géographiques. Elle s'intéresse également aux facteurs influençant la naturalisation et à l'impact que pourrait avoir une révision de la loi sur la nationalité.

Lo studio fa il punto della situazione sulla letteratura svizzera in materia di naturalizzazione dal 2000 a oggi e illustra i tassi standardizzati di naturalizzazione a seconda della nazionalità, tanto a livello nazionale quanto di singola entità geo-

grafica. Prende inoltre in esame i fattori che influenzano le naturalizzazioni e le ripercussioni che potrebbero scaturire da una nuova revisione della Legge sulla cittadinanza.

Materialien zur Migrationspolitik/Documentation sur la politique de migration/Documentazione sulla politica migratoria  
Bern: EKM/CFM 2012  
Vertrieb/Distribution: BBL/OFCL  
Art.-Nr. 420.928.D / 420.928.F (gratis)  
www.bundespublikationen.admin.ch  
Riassunto in PDF: www.ekm.admin.ch

#### **Einbürgerung. Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht.**

#### **Naturalisation. Propositions et recommandations pour un droit de cité contemporain.**

#### **Naturalizzazione. Proposte e raccomandazioni per una normativa in materia di naturalizzazioni al passo con i tempi.**

Basierend auf der Studie «Einbürgerungslandschaft Schweiz» formuliert die EKM in dieser Publikation Vorschläge zuhanden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Sie skizziert Massnahmen, mit welchen – beispielsweise im Hinblick auf die aktuelle Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes – die Schwächen des heutigen Systems behoben werden können.

Se basant sur l'étude «La naturalisation en Suisse», la CFM présente dans cette publication des recommandations à l'intention de la Confédération, des cantons et des communes. Elle suggère des mesures qui – par exemple en vue de la révision totale en cours de la loi sur la nationalité – permettraient de pallier les faiblesses du système actuel.

Basandosi sullo studio «La naturalizzazione in Svizzera», la CFM formula in questa pubblicazione delle raccomandazioni e suggerisce misure affinché la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

intervengano sui punti critici del sistema dell'attuale revisione totale della legge sulla cittadinanza.

Bern: EKM/CFM 2012  
Vertrieb/Distribution/Distribuzione: BBL/OFCL  
Art.-Nr. 420.960 (gratis)  
www.bundespublikationen.admin.ch

### **Vereinbarkeit von Nothilfe für Asylsuchende mit Völker- und Verfassungsrecht? Gutachten zur nationalrätlichen Fassung von Art. 82 Abs. 1 Asylgesetz.**

*Walter Kälin, Alberto Achermann, Jörg Künzli*

Allen Asylsuchenden nur noch Nothilfe auszurichten, wie es der Nationalrat bei der Revision des Asylgesetzes vorgeschlagen hat, ist völker- und verfassungsrechtlich hoch problematisch. Zu diesem Schluss kommt dieses vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) im Auftrag der EKM erstellte Rechtsgutachten.

Bern: EKM 2012  
Résumé en français  
www.ekm.admin.ch

Neuerscheinungen

Vient de paraître

Nuove pubblicazioni

**Migrations- und Integrationspolitik**  
**Politique de la migration et de l'intégration**  
**Politica della migrazione e dell'integrazione**

**Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries.**

*Rob Bijl, Arjen Verweijn (ed.)*

In this book the authors investigate the prevailing views on integration in 17 European countries, how those views are translated into national policy, and what efforts countries are making to monitor the integration processes of migrants. Although the EU has formulated official definitions of important concepts, political reality and social sensitivities often lead countries to their own choices and definitions of concepts.

Den Haag: The Netherlands Institute for Social Research SCP 2012  
ISBN 978-90-377-0569-0, € 28.–

**Entwurf: Für eine umfassende und kohärente Migrationspolitik. Chancen der Migration nutzen – Risiken bekämpfen.**

**Projet: Pour une politique migratoire globale et cohérente. Tirer des avantages de l'immigration – en prévenir efficacement les risques.**

*SP Schweiz(Hg.) / PS Suisse (éd.)*

Von der Integration über flankierende Massnahmen bis hin zur Asylpolitik werden hier die Standpunkte der SP Schweiz dargestellt. Die zweitgrösste Schweizer Partei entwirft damit die

Leitlinien ihrer Migrationspolitik. Eine überarbeitete definitive Fassung wird am 8./9. September 2012 verabschiedet.

Ici sont présentés les points de vue du PS Suisse qui vont de l'intégration par des mesures d'accompagnement à la politique de l'asile. Le deuxième plus grand parti politique suisse dessine ainsi les lignes directrices de sa politique migratoire. Une version révisée est prévue pour approbation les 8/9 septembre 2012.

Bern: SP Schweiz, PS Suisse 2012  
www.sp-ps.ch

**Immigration, Intégration.**  
**Le langage de vérité.**

*Malika Sorel-Sutter*

Immigration-intégration. Le sujet, envahissant, est au centre de l'échiquier politique depuis bientôt trente ans et instrumentalisé par tous les partis. Les « solutions », inefficaces, voire contre-productives et chères des élites politiques, ne trompent plus personne. Échecs scolaires, agressions, refus de respecter les normes collectives, c'est une faillite.

Paris: Mille et une nuits 2011  
ISBN 978-2-7555-0615-0, € 18.–

**The Migration Apparatus.**  
**Security, Labor, and Policymaking in the European Union.**

*Gregory Feldman*

This publication examines the daily practices of migration policy officials as they attempt to harmonize legal channels for labor migrants while simultaneously cracking down on illegal migration. Feldman reveals how the complex structures in which they work create indirect human relations that enable the violence of social indifference.

Stanford: Stanford University Press 2012  
ISBN 978-0-8047-6107-9, \$ 23.–

**Staatsatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus.**

**Atlas de l'Etat. Cartographie du fédéralisme Suisse.**

*Christophe Koller, Alexandre Hirzel, Anne-Céline Rolland, Luisella De Martini*

Die Schweiz ist ein komplexes Gebilde mit ihren regionalen Besonderheiten und ihrem Föderalismus, der sich auf drei verschiedenen Ebenen abspielt: Bund, Kantone und Gemeinden. Mit über 300 Karten stellt dieser Atlas die Organisation sowie die Akteure und Tätigkeiten des Staates in einer räumlichen und zeitlichen Perspektive vor.

La Suisse, par ses particularismes régionaux et son fédéralisme à trois niveaux – Confédération, cantons, communes – est une entité complexe qui peut sembler insaisissable et difficile à appréhender dans sa globalité. Au moyen de plus de 300 cartes, l'atlas présente l'organisation, les acteurs et les activités de l'Etat dans une perspective spatiale et temporelle.

Zürich: Verlag/Éditions Neue Zürcher Zeitung 2012  
ISBN 978-3-03823-718-1, CHF 68.–

**La naturalisation:**  
**un passeport pour une meilleure intégration des immigrés?**  
*OCDE (éd.)*

La présente publication fait le point de l'état actuel des connaissances concernant les liens entre nationalité du pays d'accueil et intégration socio-économique des immigrés et de leurs enfants. Elle examine aussi le rôle de la naturalisation comme instrument d'action dans le cadre global des politiques d'immigration et d'intégration. Son objectif est de recenser les bonnes pratiques tirées des différentes expériences des pays de l'Union européenne et de l'OCDE.

Berlin: Éditions OCDE 2011  
ISBN 978-92-64-09913-5, € 80.–

**International Migration Outlook 2012.**  
*OECD (ed.)*

OECD's annual publication analyses recent developments in migration movements and policies in its countries. It provides the latest statistical information on immigrant stocks and flows, immigrants in the labour market, and migration policies. This 2012 edition covers all OECD countries, as well as the Russian Federation, Bulgaria, Romania and Lithuania.

Berlin: OECD Publishing 2012  
ISBN 978-92-64-17720-8, € 63 (PDF gratis)

**Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtigenden Moderne, 1990-2010.**

*Hans-Rudolf Wicker*

Ziel der 18 in diesem Buch zusammengestellten Essays ist es, gesellschaftlichen Wandel sowie Spannungsfelder innerhalb von modernen, zunehmend differenzierten und mobilen Welten sichtbar zu machen. Es finden sich Texte, die ein breites Themenspektrum ansprechen von Migrationspolitik und Bürgerrecht über ausländische Strafgefangene im Strafvollzug bis hin zur Bedeutung von Schmerz in der Postmoderne.

Zürich: Seismo Verlag 2012  
ISBN 978-3-03777-110-5, CHF 48.–

**Migration bringt Vielfalt – Vielfalt schafft Stärke. Ergänzungen 2012 zum «Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt von 1999».**

*Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt (Hg.)*

Seit Erscheinen des Basler Integrationsleitbilds im Jahr 1999 haben sich die Rahmenbedingungen für die Integrationspolitik auf nationaler und kantonaler Ebene verändert. Diese Publikation fasst die wichtigsten Neuerungen

zusammen und geht auf die zentralen Herausforderungen ein.

Basel: Kantons- und Stadtentwicklung, Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt 2012  
www.entwicklung.bs.ch

**Asyl**  
**Asile**  
**Asilo**

**Geschlechterspezifische Verfolgung. Die Schweizer Praxis vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Entwicklungen.**

**Persécutions liées au genre. La pratique suisse au regard des évolutions européennes et globales.**

*Alberto Achermann, Constantin Hruschka (Hg.)*

Soll eine von Zwangsheirat oder Ehrenmord bedrohte Frau Asyl bekommen? Ist ein homosexueller Mann, der sich vor gewalttätigen Übergriffen schützen will, ein Flüchtling? Diese Publikation informiert über die wichtigen Entwicklungen der Schweizer Praxis und zeigt, dass eine Sensibilisierung für geschlechterspezifische Fluchtgründe stattgefunden hat.

Une femme voulant fuir un mariage forcé, doit-elle bénéficier d'asile? Un homme homosexuel craignant d'être victime d'actes de violence, a-t-il le statut de réfugié? Cette publication offre une analyse des développements de la pratique suisse et montre qu'il y a eu une sensibilisation pour les motifs de fuite de nature sexuelle.

Bern: Editions Weblaw 2012  
ISBN 978-3-906029-26-9, CHF 39.–

**Beyond statistics. Sharing, learning and developing good practice in the care of victims of torture.**

*Elise Bittenbinder (ed.)*

Many refugees are survivors of torture and are trying to start a new life after

horrific experiences that have left them traumatised. In rehabilitation centres, professionals work to help re-establish their identity and security. This publication has been developed to disseminate good practice in treatment methods in order to improve services to survivors of torture.

Karlsruhe: von Loeper Literaturverlag 2012  
ISBN 978-3-86059-337-0, € 17.–

**Antirassismus/Diskriminierung**  
**Antiracisme/Discrimination**  
**Antirazzismo/ Discriminazione**

**Choice and Prejudice.**  
**Discrimination against Muslims in Europe.**

*Amnesty International (ed.)*

Muslims across Europe belong to many different ethnic groups and follow diverse cultural, religious or traditional practices. They are discriminated against for different reasons, including their religion or belief, ethnicity and gender. This report highlights discrimination on the grounds of religion or belief and illustrates some of its consequences.

London: Amnesty International 2012  
www.amnesty.org

**Rassismusfälle in der Beratungspraxis. Januar bis Dezember 2011.**

**Incidents racistes traités dans le cadre de consultations.**  
**Janvier-Décembre 2011.**

*Laura Zingale*

Der Bericht wertet Rassismusfälle aus, mit denen sich zehn verschiedene staatliche und private Beratungsstellen in der Schweiz im vergangenen Jahr befasst haben. Verhältnismässig oft kommt es

zu Rassismus in den Bereichen Arbeits- und Wohnungssuche und im öffentlichen Raum.

Le rapport regroupe les données de l'année dernière recueillies auprès de services de consultation suisses. Les discriminations racistes restent particulièrement fréquentes lors de la recherche d'un emploi ou d'un logement et dans l'espace public.

Bern: humanrights.ch/ Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR/ Commission fédérale contre le racisme CFR 2012 www.humanrights.ch

## Recht Droit Diritto

### Migrationsrecht. Kommentar. Schweizerisches Ausländergesetz (AuG) und Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen.

Marc Spescha, Hanspeter Thür, Andreas Zünd, Peter Bolzli

Die dritte Auflage des Migrationsrechtskommentars berücksichtigt die seit dem Inkrafttreten des neuen Ausländergesetzes (AuG) 2008 erfolgten Gesetzesänderungen. Sie enthält zudem Bestimmungen des Zivilgesetzbuches (ZGB) und der Bundesverfassung, des Freizügigkeitsabkommens, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), u.v.m.

Zürich: Orell Füssli Verlag 2012  
ISBN: 978-3-280-07283-7, CHF 139.–

### Migrations et regroupement familial. Cesla Amarelle, Nathalie Christen, Minh Son Nguyen

Le regroupement familial a toujours été une thématique sensible, traversée par des aspirations contradictoires: contrôler les migrations, d'un côté, et protéger

la vie familiale, de l'autre côté. Le présent ouvrage se veut à la fois un coup de projecteur sur le travail juridique des juges et une mise en perspective de l'oeuvre qu'ils ont accomplie.

Berne: Stämpfli Éditions SA 2012  
ISBN 978-3-7272-8809-8, CHF 66.–

### Familiennachzug und das Recht auf Familienleben.

Claudia Dubacher, Lena Reusser

Die strengen Voraussetzungen für den Familiennachzug kollidieren regelmäßig mit dem Recht auf Familienleben. Der Bericht zeigt anhand von elf Einzelfällen auf, mit welchen Schwierigkeiten Migrantinnen und Migranten sowie Schweizerinnen und Schweizer konfrontiert sind, wenn sie ihre ausländischen Familienangehörigen in die Schweiz nachziehen möchten.

Bern: Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht 2012  
www.beobachtungsstelle.ch

### Menschenrechtliche Schranken bei der zwangsweisen Rückführung ausländischer Staatsangehöriger. Gutachten zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF).

Jörg Künzli, Andreas Kind

Dieses Gutachten geht der Frage nach, welche menschenrechtlichen Verpflichtungen die Schweiz während zwangsweisen Rückführungen ausländischer Staatsangehöriger beachten muss. Dabei bezieht es sich auf internationale und nationale Rechtsnormen, wie das Recht auf Leben sowie das Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung.

Bern: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte SKMR 2012  
www.skmr.ch

## Sozialpolitik Politique sociale Politica sociale

### Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?

Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (Hg.)

Die Schweiz ist in mancher Hinsicht ein Paradies – auch punkto Steuern. Doch wer profitiert davon? Und welche Art der Besteuerung ist gerecht? Verteilen progressive Steuern als Instrument des Sozialstaats wirksam um? Und wie werden staatliche Aufgaben am besten finanziert? Zu diesen und weiteren Fragen gibt diese Publikation Auskunft.

Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich 2012  
ISBN 978-3-7281-3312-0, CHF 48.–

### Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung.

### La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'Etat social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes.

Heidi Stutz, Caroline Knupfer

Mit der Zunahme der weiblichen Erwerbsquote stellt sich heute die Frage, wer die unbezahlten Care-Aufgaben, für die bislang in erster Linie Frauen zuständig waren, in Zukunft übernimmt. Die vorliegende Publikation soll aufzeigen, in welche Richtung Lösungen für eine bessere Absicherung der Care-Arbeit zielen sollen.

Le taux croissant des femmes qui exercent une activité rémunérée soulève la question qui effectuera à l'avenir le travail de care non rémunéré accompli jusqu'à présent essentiellement par les femmes? La présente étude de fond a

pour objectif de montrer dans quel sens les stratégies destinées à mieux assurer le travail de care doivent être orientées.

Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG 2012  
www.ebg.admin.ch

## Bildung Formation Formazione

### Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union.

Brooke Sykes, Eadaoin Ni Chaoimh

Internationale Studierende sind potenzielle hoch qualifizierte Zuwanderer. Doch bislang gelingt es nicht ausreichend, sie nach dem Studium als Fachkräfte im Land zu halten. Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration hat deshalb die Bleibeabsichten von Studierenden aus Nicht-EU-Staaten in fünf europäischen Ländern untersucht.

Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration 2012  
www.svr-migration.de

### Migration Policy Can Boost PISA Results – Findings from a Natural Experiment.

Maria Alexandra Cattaneo, Stefan Wolter

Switzerland radically changed its migration policy in the mid-nineties from a «non-qualified only» policy to one that favors the immigration of highly quali-

fied migrants. To analyze the impact of this change on the schooling outcomes of migrants, this paper compares the PISA results from 2000, which were not yet affected by the change in the migration policy, with the PISA 2009 test.

Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF 2012  
www.skbf-csre.ch

### Languages in a Global World. Learning for better cultural understanding.

Bruno Della Chiesa, Jessica Scott, Christina Hinton (ed.)

The rise of globalisation makes language competencies more valuable, both at individual and societal levels. This book examines the links between globalisation and the way we teach and learn languages. It begins by asking why some education systems, or countries, are more successful than others at teaching languages beyond the mother tongue.

Berlin: OECD Publishing 2012  
ISBN 978-92-64-12324-3, € 37.–

### Untapped Skills: Realising the Potential of Immigrant Students. OECD (ed.)

This report reviews recent trends in international migration, describing the size of current foreign-born populations across countries and analysing factors associated to the size and nature of these populations. It also provides an overview of the evidence emerging from PISA 2009 on the performance and socio-economic background of children of immigrants.

Berlin: OECD Publishing 2012  
978-92-64-17229-6, € 60.–

## Interkulturelle Kommunikation Communication Interculturelle Comunicazione interculturale

### Alter, Migration und Soziale Arbeit. Zur Bedeutung von Ethnizität in Beratungsgesprächen der Altenhilfe. Kathrin Hahn

Kathrin Hahn untersucht den Stellenwert von Ethnizität und Kultur im sozialpädagogischen Handeln. Anhand der Rekonstruktion von Beratungsinteraktionen zeigt sie auf, wie ethnische Differenz situativ bedeutsam gemacht wird und auf die Beziehungsgestaltung sowie den inhaltlichen Hilfeprozess entscheidend Einfluss nimmt.

Bielefeld: transcript Verlag 2011  
ISBN 978-3-8376-1680-4, € 34.–

### Die interkulturelle Familie. Literatur- und sozialwissenschaftliche Perspektiven.

Michaela Holdenried, Weertje Willms (Hg.)

Der Wandel traditioneller Familienstrukturen ist seit längerem Gegenstand öffentlicher Debatten. Da interkulturelle Familienkonstellationen für moderne Migrationsgesellschaften keineswegs untypisch sind, wird hier die Wechselwirkung von kultureller Differenz und familiären Beziehungen erschlossen sowie vielfältige Formen ihrer ästhetischen Inszenierung in Gegenwart und Vergangenheit beleuchtet.

Bielefeld: transcript Verlag 2012  
ISBN 978-3-8376-1880-8, € 30.–

**Interkulturelles Übersetzen im Bildungsbereich. Aktuelle Praxis und Handlungsempfehlungen anhand von gut funktionierenden Fallbeispielen.**

**L'interprétariat communautaire dans le domaine de la formation. Pratique actuelle et recommandations basées sur des exemples de cas fonctionnant bien.**

*Lena Emch-Fassnacht*

In der Studie präsentiert die Autorin eine Sammlung von konkreten, gut funktionierenden Beispielen zum Einsatz des interkulturellen Übersetzens im Bildungswesen. Die Analyse der Beispiele zeigt exemplarisch auf, welche Strukturen, Instrumente und Massnahmen sich in der Praxis bewähren.

L'étude menée par l'auteure présente une série d'exemples concrets où le recours à l'interprétariat communautaire dans le domaine de la formation fonctionne bien. L'analyse des exemples illustre précisément quelles structures, quels instruments et quelles mesures s'avèrent probants dans la pratique.

Bern: INTERPRET, Schweizerische Interessengemeinschaft für interkulturelles Übersetzen/ Association Suisse pour l'interprétariat communautaire et la médiation interculturelle 2012  
www.inter-pret.ch/shop

**Identität  
Identité  
Identità**

**Lebensmodell Diaspora.  
Über moderne Nomaden.**

*Isolde Charim, Gertraud Auer Borea (Hg.)*

Die globale Ökonomie erzeugt eine zusehends grenzenlose Mobilität. Die darin befangenen Menschen sind jedoch nach wie vor an fixe, «geerdete» Identitätskonzepte gebunden. Diese Publikati-

on begibt sich auf die Suche nach einem Konzept der Diaspora als reicher Erfahrungsschatz, welches starres nationalstaatliches Denken durchbricht.

Bielefeld: transcript Verlag 2012  
ISBN 978-3-8376-1872-3, € 25.–

**Akkulturation, Integration,  
Migration.**

*Wolfgang Fikentscher, Manuela Pflug, Luisa Schwermer (Hg.)*

Das Buch erarbeitet eine moderne Akkulturationstheorie. Auf Einzelfragen aktueller Akkulturationsformen folgen europarechtliche Themen. Die Texte stammen aus der Feder junger Studenten unterschiedlichster Herkunft, denen hier eine Plattform zur Erörterung von Begriffen wie Akkulturation, Assimilation, Bilingualität, etc. zur Verfügung stand.

München: Herbert Utz Verlag 2012  
ISBN 978-3-8316-4137-6, € 53.–

**Intercultural Crossings.  
Conflict, Memory and Identity.**

*Lénia Marques, Maria Sofia Pimentel Biscaia, Glória Bastos (ed.)*

This volume examines the topics of conflict, memory and identity through a collection of insightful viewpoints and perspectives and gives a contemporary interdisciplinary analysis of cultural interactions and their effects. The authors cover themes such as memory and forgetfulness, storytelling, postcolonial trauma and internal struggles for identity.

Bern: P.I.E. Peter Lang 2012  
ISBN 978-90-5201-816-4, CHF 38.–

**«Unsichtbare» Migration? Transnationale Positionierung finnischer Migrantinnen. Eine biographie-analytische Studie.**

*Minna-Kristiina Ruokonen-Engler*

Am Beispiel der Biographien von scheinbar privilegierten, «unsichtbaren» Migrantinnen finnischer Herkunft zeigt

die biographieanalytische Studie, wie Migrationsprojekte und Subjektkonstruktionen mit biographischen Transformationsprozessen verwoben sind und wie diese zur Konstitution eines transnationalen Handlungs- und Zugehörigkeitsraums führen können.

Bielefeld: transcript Verlag 2012  
ISBN 978-3-8376-1876-1, € 37.–

**Arbeit  
Travail  
Lavoro**

**Yes we care. Care-Arrangements in Privathaushalten in Basel-Stadt.**

*Sina Stingelin, Sarah Schilliger, Nadia Baghdadi*

Wie organisieren Angehörige in Basel die Betreuung von Kindern, von kranken oder alten Menschen? Wer erledigt diese Arbeit und unter welchen Bedingungen? Antworten geben 14 Portraits, welche die Vielfalt dieser Arbeit dokumentieren und deren Bedeutung für unsere Gesellschaft erkennen lassen.

Basel: Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern, Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt 2012  
www.gleichstellung.bs.ch

**Dequalifiziert! Das ungenutzte Wissen von Migrantinnen und Migrantinnen in der Schweiz.**

*Carole Berthoud, Hildegard Hungerbühler, Urs Frieden*

Haben Sie schon einmal bedacht, dass die Pflegeassistentin, die Sie im Spital betreut, vielleicht gelernte Anwältin ist? Die neuste Broschüre des SRK thematisiert die Dequalifikation von Migrantinnen und Migrantinnen. Sie portraitiert 13 dequalifizierte Migrantinnen und gibt Empfehlungen für den Abbau institutioneller und gesellschaftlicher Hürden.

Bern: Schweizerisches Rotes Kreuz 2012  
www.redcross.ch

**Pilotprojekt «Anonymisierte Bewerbungsverfahren». Abschlussbericht.**

*Ines Bösch, Ramona Alt, Annabelle Krause, Ulf Rinne, Klaus Zimmermann*

Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt ist weiterhin verbreitet, wobei auch Menschen mit Migrationshintergrund im Bewerbungsverfahren benachteiligt sind. Dieser Bericht stellt die Ergebnisse des Projekts «Anonymisierte Bewerbungsverfahren» dar und liefert Erkenntnisse über die Umsetzbarkeit und Wirkung anonymisierter Bewerbungsverfahren im Vergleich mit konventionellen Bewerbungssituationen.

Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2012  
www.antidiskriminierungsstelle.de

**Le travail au noir. Pourquoi on y entre, comment on en sort?**

*Jérôme Heim, Patrick Ischer, François Hainard*

Cet ouvrage enquête sur les raisons qui incitent salariés, petits indépendants ou personnes bénéficiant d'aides sociales à travailler au noir. Il en rapporte les problèmes, les dangers et les avantages, ainsi que les contextes, les logiques, la place de l'honneur et de la dignité, les histoires personnelles qui prévalent pour y entrer et les innombrables difficultés pour en sortir.

Paris: L'Harmattan 2011  
ISBN 978-2-296-55613-3, € 19.–

**Wisch und Weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung.**

*Alex Knoll, Sarah Schilliger, Bea Schwager*

Dieses Buch bietet einen Einblick in den Alltag der rund 8000 Sans-Papiers, die im Kanton Zürich in Privathaushalten

als Hausarbeiterinnen beschäftigt sind. Dabei werden vielfältige Strategien des Widerstands und des Umgangs mit Prekarität sichtbar und politische Perspektiven zu irregulärer Migration werden formuliert.

Zürich: Seismo Verlag 2012  
ISBN 978-3-03777-109-9, CHF 38.–

**Jobs for Immigrants (Vol. 3): Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland.**

*OECD (ed.)*

When immigrants arrive in a new country, they are confronted with new labour market requirements which they are not always able to satisfy. This publication reviews the labour market integration of immigrants and their offspring in three OECD countries (Austria, Norway and Switzerland) and provides country-specific recommendations.

Berlin: OECD Publishing 2012  
ISBN 978-92-64-16752-0, € 50.–  
(PDF gratis)

**Gesundheit  
Santé  
Salute**

**Krankenversicherung und Gesundheitsversorgung von Sans-Papiers. Bericht zur Beantwortung des Postulats Heim.**

*Christian Rüefli, Eveline Huegli*

Sans-Papiers sind gemäss KVG der sozialen Krankenversicherung unterstellt, da sie in der Schweiz Wohnsitz haben. Dieser Bericht informiert über die Situation der Sans-Papiers hinsichtlich der Krankenversicherung und des Zugangs zur Gesundheitsversorgung und zeigt Möglichkeiten zur Verbesserung der aktuellen Situation auf.

Bern: Der Bundesrat, Bundesamt für Gesundheit 2011  
www.bag.admin.ch

**Gesundheit der Migrantinnen und Migrantinnen in der Schweiz. Wichtigste Ergebnisse des zweiten Gesundheitsmonitorings der Migrationsbevölkerung in der Schweiz, 2010.**

**Santé des migrantes et des migrants en Suisse. Principaux résultats du deuxième monitoring de l'état de santé de la population migrante en Suisse, 2010.**

*Karin Gasser*

Beim zweiten Gesundheitsmonitoring der Migrationsbevölkerung von 2010 gaben Zugewanderte aus der Türkei, Portugal, Serbien, dem Kosovo, Somalia und Sri Lanka Auskunft über ihren Gesundheitszustand, ihr Gesundheitsverhalten, ihre Inanspruchnahme medizinischer Dienstleistungen und ihre Gesundheitskompetenz. Diese Publikation enthält die wichtigsten Studienergebnisse.

Lors du deuxième monitoring de l'état de santé de la population migrante, en 2010, des immigrants de Turquie, du Portugal, de Serbie, du Kosovo, de Somalie et du Sri Lanka ont fourni en Suisse des informations sur leur état de santé, leur recours à des prestations médicales ainsi que sur leur comportement et leurs connaissances sanitaires. La présente publication comporte les principaux résultats de l'étude.

Bern: Bundesamt für Gesundheit BAG, Office fédéral de la santé publique OFSP 2012  
www.miges.admin.ch

**Frauen Leben. Familienplanung und Migration im Lebenslauf.**

*Angelika Hessling*

Der vorliegende Band untersucht den Zusammenhang von Familienplanung und Migration sowie den Informations-

und Beratungsbedarf von Migrantinnen. Sie bezieht sich auf türkische und osteuropäische Migrantinnen und erhebt systematisch Wissen zu Verhütung und Schwangerschaftsabbrüchen im Leben dieser Frauen.

Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung BZgA 2011  
ISBN 978-3-937707-99-0, € 11.–

**Migration und Behinderung: eine doppelte Belastung? Eine empirische Studie zu jüdischen Kontingentflüchtlingen mit einem geistig behinderten Familienmitglied.**

*Dinah Kohan*

Die vorliegende Studie geht der Frage nach, ob Migration und Behinderung zwangsläufig eine doppelte Belastung darstellen. Im Fokus der Arbeit steht hierbei eine spezielle Gruppe: jüdische, aus der Ex-Sowjetunion stammende Familien, die einen Angehörigen mit einer geistigen Behinderung betreuen.

Freiburg: Centaurus Verlag 2012  
978-3-86226-044-7, € 26.–

**(Politische) Partizipation  
Participation (politique)  
Partecipazione (politica)**

**Partizipation in interkulturellen Siedlungen. Erfolg durch Väterbeteiligung.**

*Katharina Barandun (Hg.)*

Dieses Buch beschreibt Methoden zur Umsetzung einer innovativen Integrationsarbeit und zeigt, wie in der interkulturellen Siedlung Luchswiese in Zürich partizipative Prozesse in Gang gesetzt werden konnten: Indem Väter eine erzieherische Schlüsselrolle übernahmen, setzten sie sich erfolgreich gegen Gewalt im öffentlichen Raum durch.

Zürich: Seismo Verlag 2012  
ISBN 978-3-03777-108-2, CHF 34.–

**CH@YOUPART.**

**Politische Partizipation junger Erwachsener in der Schweiz.**

*Martina Rothenbühler,  
Franziska Ehrler, Kathrin Kissau,  
Schweizer Kompetenzzentrum  
Sozialwissenschaften FORS*

Die vorliegende Studie möchte darüber Auskunft geben, ob und wie sich die jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 25 Jahren in der Schweiz politisch engagieren. Dabei sind zwei Fragen zentral: Welche Formen politischer Partizipation werden von jungen Leuten in der Schweiz ausgeübt und von welchen individuellen oder kontextuellen Faktoren wird diese politische Aktivität beeinflusst?

Bern: Staatssekretariat für Bildung und Forschung SBF 2012  
www.sbf.admin.ch

**Religion  
Religion  
Religione**

**Rassemblement de Suisses Musulmans (RSM): Réfléchir et agir après la votation «contre les minarets».**

**Gruppe Muslimischer Schweizerinnen und Schweizer (GSM): Überlegungen und Massnahmen nach der Abstimmung «Anti-Minarett initiative».**

**Raggruppamento degli Svizzeri Musulmani (RSM):**

**Riflettere e agire dopo il voto del iniziativa «anti-minareti».**

**The Group of Swiss Muslims (GSM): Reflecting and acting after the «anti-minaret» vote.**

*Fondation Cordoue de Genève (éd.)*

Le RSM a été fondé en réaction à l'initiative «contre la construction de minarets» et offre un espace de réflexion et

d'échange aux Suisses de confession musulmane. Dans cette publication un catalogue de recommandations concrètes a été élaboré à destination de divers acteurs de la société suisse.

Die GSM wurde als Reaktion auf die Initiative «Gegen den Bau von Minaretten» gegründet und bildet ein Gefäss zur Reflexion und zum Austausch für Schweizer muslimischen Glaubens. In dieser Publikation wurden Empfehlungen erarbeitet, die sich an verschiedene Akteure der Schweizer Gesellschaft richten.

Il RSM è stato creato in reazione all'iniziativa «contro la costruzione di minareti» e costituisce uno spazio di riflessione e di scambio cittadino che riunisce Svizzeri di confessione musulmana. In questa pubblicazione un catalogo di raccomandazioni concrete è stato elaborato per diversi attori della società svizzera.

The GSM was founded in reaction to the initiative «against the construction of minarets» and offers a space for reflection and exchange to Swiss Muslims. In this publication recommendations have been assembled that are addressed toward various players in Swiss Society.

Genève: Fondation Cordoue de Genève 2012

Kontaktperson: florence.laufer@cordue.ch

**Islamisches Gemeindeleben in Deutschland. Forschungsbericht 13.**

*Dirk Halm, Martina Sauer,  
Jana Schmidt, Anja Sticks*

Die Studie gibt einen umfassenden Überblick über Angebote und Strukturen der islamischen Gemeinden in Deutschland sowie über Herkunft, Ausbildung, Aufgaben und Aufenthaltsstatus des religiösen Personals. Insbesondere belegt sie erstmals die Zahl von rund 2350 Moscheegemeinden und alevitischen Cem-Häusern und zeigt eine vielfältige islamische Gemeindelandschaft auf.

Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF 2012  
ISBN 978-3-9814972-0-5, gratis

**Gewalt  
Violence  
Violenza**

**Report zur Voix des Femmes 2011. Pinar Selek – Gewalt und Ehrkonzepte in der Schweiz.**

*Terre des Femmes Schweiz (Hg.)*

Mit der Veranstaltungsreihe «Voix des Femmes 2011» hatte Terre des Femmes Schweiz zum Ziel, eine grundlegende Diskussion zu Gewalt und Ehre in der Schweiz zu lancieren. Mit der türkischen Soziologin Pinar Selek entwickelten die Teilnehmenden vielseitige Ideen und Forderungen zum Umgang mit Gewalt im Namen der Ehre. Die theoretischen und praxisbezogenen Erkenntnisse werden im vorliegenden Bericht zusammengefasst.

Bern: Terre des Femmes Schweiz 2012  
www.terre-des-femmes.ch

**Medien  
Medias  
Media**

**Human rights and a changing media landscape.**

*Thomas Hammarberg, Dunja Mijatovic,  
Aidan White, Anders Olsson, Miklos Haraszi, Boyko Boev, Barbora Bukovska, Douwe Korff, Ian Brown*

The media play a crucial role in the protection of human rights. The purpose of this publication is to contribute to a more thorough discussion on media developments and their impact on human rights in a constantly changing media landscape. Eight experts were invited to contribute their personal assessments of trends and problems.

Strasbourg Cedex:  
Council of Europe Publishing 2012  
book.coe.int

**Ratgeber  
Guides  
Guide**

**Das Schweizer Bürgerrecht. Grundwissen für Bewerberinnen und Bewerber des Bürgerrechts.**

*Claudio Caduff, Jakob Fuchs,  
Otto Hirschi*

Diese Broschüre richtet sich an Bewerberinnen und Bewerber des schweizerischen Bürgerrechts und bietet eine übersichtliche Darstellung des politischen Systems der Schweiz und dessen Institutionen, beschreibt die Rechte und Pflichten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Schweizer Parteien und Sozialversicherungen.

Rothenburg: Verlag Fuchs AG 2012  
ISBN 978-3-03743-090-3, CHF 18.–

**Kulturelle Vielfalt im Sportverein. Gemeinsam trainieren – zusammen leben.**

*Karin Moser, Dominique Landolt*

Wie gewinnen Sportvereine neue Mitglieder mit Migrationshintergrund? Wie können die Eltern von Migrantinnen und Migranten besser ins Vereinsleben eingebunden werden? Dieser Leitfaden unterstützt Sportvereine dabei, kulturelle Vielfalt zu fördern und mit ihr umzugehen. Er zeigt anhand von praxisnahen Beispielen auf, wie Sportvereine konkret vorgehen können.

Magglingen:  
Bundesamt für Sport BASPO 2012  
www.basposhop.ch

**Mehrsprachige Erziehung. Wie Sie Ihr Kind fördern.**

*Vassilia Triarchi-Herrmann*

Viele Kinder haben die wertvolle Chance, mehrere Sprachen gleichzeitig zu lernen. Den Eltern stellen sich dabei viele

Fragen: Wie bin ich selbst ein gutes Sprachvorbild für das Kind? Was mache ich, wenn mein Kind die Sprachen verwechselt? Mit vielen Fallbeispielen vermittelt die Autorin den Eltern Handlungssicherheit für den mehrsprachigen Alltag.

München: Ernst Reinhardt Verlag 2012  
ISBN 978-3-497-02272-4, CHF 25.–

**Wer entscheidet, wen du heiratest? Unterrichtsmappe Zwangsheirat.**

*Simone Egger, Luise Treu*

Das Lehrmittel ermöglicht Lehrpersonen und Sozialarbeitern Jugendliche von 13 bis 20 Jahren für die Themen Zwang zu Ehe und Familie, Zwangsverheiratung und Zwangsheirat zu sensibilisieren. Es klärt sie mittels praxisorientierter Unterrichtseinheiten über ihre Rechte auf und informiert über Unterstützungsangebote und Präventionsmöglichkeiten.

Bern: Terre des Femmes Schweiz 2012  
ISBN 978-3-033-03304-7, CHF 30.–

**Reportagen, Porträts und Geschichten  
Reportages, portraits et histoires  
Cronache, ritratti e storie**

**Und irgendwann war ich dann hier. Das Wort der Migrantinnen – literarisches Integrationsprojekt. Verein Dazugehören (Hg.)**

Der Verein Dazugehören hat 14 Migrantinnen dazu motiviert, ihre Lebenserfahrungen in Form einer Geschichte, einer Fabel oder eines Gedichts niederzuschreiben. Diese literarischen Formen machen die geschilderten Gegebenheiten persönlich nachvollziehbar und tragen somit zur interkulturellen Kommunikation und zum Verständnis der schwerwiegenden Bedeutung von Migration bei.

St. Gallen: Éditions Latines 2011  
ISBN 978-3-905930-12-2, CHF 20.–

**Wenn es um die Wurst geht, kämpfe ich. 16 Porträts neuer Schweizerinnen und Schweizer.**

*Ursula Binggeli, Roland Maurer, Beat Mazonauer, Frank Von Niederhäusern, Bruno Rauch, Willi Wottreng, Karl Wüst*

Viele Menschen sind in die Schweiz eingewandert, waren fremd, sind teilweise immer noch fremd, vermissen ihre ursprüngliche Heimat – und haben doch den Wunsch zu bleiben. Weshalb? Das vorliegende Buch rückt sechzehn solche Menschen ins Licht, erzählt von ihren Beweggründen, in der Schweiz zu leben und Schweizerinnen und Schweizer zu werden.

Zürich: Limmat Verlag 2012  
ISBN 978-3-85791-650-2, CHF 34.–

**Ein Leben hier gemacht. Altern in der Migration aus biographischer Perspektive. Italienische Ehepaare in der Schweiz.**

*Eva Soom Ammann*

Diese Publikation geht der Frage nach, was das Altern in der Migration ausmacht. Dabei geben Fallanalysen von sieben Ehepaaren einen biographisch-rekonstruktiven Einblick in die unterschiedlichen Ausgestaltungen des Lebens als «Gastarbeiter» in der Schweiz. Die Studie leistet damit einen Beitrag zu einem bisher wenig beachteten Bereich der Migrationsforschung.

Bielefeld: transcript Verlag 2012  
ISBN 978-3-8376-1668-2, € 40.–

**Wenn die Gäste bleiben.  
Quand restent les hôtes.**

*Luc Degla*

Luc Degla, ursprünglich aus dem Benin, ist Schriftsteller wider Willen: Ständig fällt ihm etwas auf, er macht Notizen, es entsteht ein Gedicht, eine Geschichte, ein Buch... Die Universität Freiburg lud Luc Degla ein, seine Beobachtungsgabe

dem Thema der ausländischen Studenten an Schweizer Hochschulen zu widmen.

Luc Degla, originaire du Bénin, est écrivain malgré lui. En tout temps il est frappé par quelque chose, il prend des notes, un poème mûrit, une histoire, un livre... L'Université de Fribourg a invité Luc Degla à mettre son sens de l'observation au service du thème des étudiants étrangers dans les universités suisses.

Basel: Friedrich Reinhardt Verlag 2012  
ISBN 978-3-7245-1844-0  
ISBN 978-3-7245-1845-7, CHF 10.–

**Christian Cahenzli. Bivio – Venedig – New York. Vom Glück eines Migranten im achtzehnten Jahrhundert.**

*Franziska Löpfe*

Ein gut recherchiertes Buch über ein wenig bekanntes Kapitel der Bündner Geschichte: Christian Cahenzli wurde im August 1743 in Bivio wegen Diebstahls zu lebenslänglicher Haft verurteilt und als Galeerensklave nach Venedig verkauft. Cahenzli gelingt später die Flucht – seine Spur verliert sich schliesslich in der Neuen Welt.

Glarus/ Chur: Südostschweiz  
Buchverlag 2012  
ISBN 978-3-905688-96-2, CHF 24.–

**Rückkehr ohne Wiederkehr.**

*Franziska Streun*

Ein Schweizer wandert 1866 in die Pampa nach Argentinien aus, um das Abenteuer zu suchen und vor einer Liebschaft zu flüchten, die seines Standes unwürdig ist – das ist die Geschichte von Rodolfo von Wattenwyl (1845-1914). Die Autorin lässt sein Leben anhand seiner Originalkorrespondenz sowie eines fiktiven, intimen Tagebuches aufleben.

Oberhofen: Zytglogge Verlag 2012  
ISBN 978-3-7296-0840-5, CHF 36.–

**Belletristik  
Littérature  
Letteratura**

**Die undankbare Fremde.**

*Irena Brežná*

Die Erzählerin verschlägt es in die Schweiz, einen sicheren Hafen von bizarrer Saturiertheit, ein von Zäunen verstelltes Paradies voller Ordnungshüter und Kehrmaschinen – zu viel Widerspruch für ein Mädchen wie sie. Als Heranwachsende rebelliert sie gegen das Gastland, das sie unter seine Regeln zwingt und sie nicht sie selbst sein lässt. Nach vielen Zusammenstößen findet sie einen Ausweg ...

Berlin: Verlag Galiani Berlin 2012  
ISBN 978-3-86971-052-5, CHF 25.–

**Nonno spricht.**

*Patric Marino*

Unter dem Licht der süditalienischen Sonne verbringt der 22-jährige Autor ein paar Sommerwochen bei seinen Grosseltern. Spontane Gespräche, Entdeckungsfahrten oder Verwandtenbesuche berichten von einem einfachen, oft heiteren und immer bildstarken Alltag. Eine Bejahung von dem, was zwei Generationen verbindet, und ein Fest der kleinen poetischen Erlebnisse.

Bern: Lokwort Buchverlag 2012  
ISBN 978-3-906786-42-1, CHF 22.–

**Schwazzenbach.**

**Schlaflos in Lützelflüh.**

*Francesco Micieli*

Am 16. Juni 1970 lehnten die Schweizer Männer die Schwarzenbach-Initiative mit 54 Prozent Nein-Stimmen ab. Der Abstimmungskampf verlief sehr emotional, auch im bernischen Lützelflüh, Schauplatz von Micielis Erzählung. Ein eindringliches Dokument darüber, welche Spuren gesellschaftspolitische Bedingungen im persönlichen Leben hinterlassen.

Schoren: Zytglogge Verlag 2012  
ISBN 978-3-7296-0850-4, CHF 29.–



*Attiki-Platz, Athen, Griechenland 2011*

Mehrere Tausend obdachlose Migranten, unter ihnen zahlreiche Frauen und Kinder, leben in Athen aufgrund überfüllter Aufnahmezentren auf Grünflächen, unter Brücken und in Abbruchhäusern.

Anfang Oktober 2010 formieren sich Anwohner des St. Panteleimon- und Attiki-Platzes zu militanten Bürgerwehren, um ihre Nachbarschaften «zurückzuerobern». Es kommt zu schweren Übergriffen.

Am 8. Oktober findet daraufhin auf dem Attiki-Platz eine Solidaritätsdemonstration mit mehreren Hundert Teilnehmern statt, um gegen die seit einer Woche dort patrouillierenden Bürgerwehren zu protestieren. Mehrere Afghanen werden am Ende der friedlichen Proteste von Polizeieinheiten mit Schlagstöcken schwer verletzt.

Die Zeit, 5.2.2010; w2eu, 5.10.2010; clandestinenglish, 8.10.2010

# Ländlicher Raum Espace rural Regioni rurali

2008 hat die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM das Programm «Periurban – Zusammenleben im ländlichen Raum» lanciert. Hintergrund dafür war die Feststellung, dass seit vielen Jahren und Jahrzehnten Integrationsförderung vor allem in städtischen Zentren und deren Agglomerationen ein Thema war. In mehr ländlich geprägten Regionen dagegen wurden Fragen der Integration kaum diskutiert. Der Grund dafür ist einerseits, dass Zuwanderung zunächst vor allem in den urbanen Räumen stattfand, und es auch heute noch in erster Linie die Städte sind, die Migrantinnen und Migranten anziehen. Andererseits ging man davon aus, dass im überschaubaren Kontext eines Dorfes oder eines ländlichen Gebiets Fragen des Zusammenlebens einfach und pragmatisch gelöst werden könnten. Selbst wenn dies vielerorts zutrifft, zeigt sich bei näherem Hinsehen, dass sich vergleichbare Herausforderungen betreffend des Zusammenlebens auch «auf dem Land» stellen.

In der ersten Phase von 2008 bis 2011 war die EKM mit ihrem Programm «Periurban – Zusammenleben im ländlichen Raum» in fünf Regionen in der Deutschschweiz und der Romandie aktiv. Seit 2012 sind weitere Gebiete in beiden Landesteilen dazugekommen. *terra cognita* 22 berichtet von den dabei gemachten Erfahrungen, zeigt auf, mit welchen Ansätzen – anders als in städtischen Gebieten – Integrationsförderung betrieben wird, welche Schwierigkeiten sich stellen, was sich als erfolgreich herausstellte oder welche Chancen sich eröffnen, wenn über Gemeinde- und Kantons Grenzen hinweg zusammengearbeitet wird.

Es werden jedoch auch Themen aufgegriffen, über die generell eher wenig gesprochen wird: Wer sind die Migrantinnen und Migranten, die auf dem Land leben? Wie leben und arbeiten sie? Mit welchen Veränderungen in soziodemographischer Hinsicht sind ländliche Gebiete konfrontiert? Wie stellen sich diverse Interessengruppen, die in diesen Regionen aktiv sind, zu Fragen der Integration? Ein Blick über die nationalen Grenzen schliesslich soll darlegen, wie anderswo über Integration im ländlichen Raum nachgedacht wird.

En 2008, la Commission fédérale pour les questions de migration CFM a lancé le programme intitulé «Periurban – cohabitation dans les régions rurales». Ce programme a été élaboré en fonction du constat que, depuis des années – voire des décennies –, l'encouragement de l'intégration concernait principalement les centres urbains et leurs agglomérations. En revanche, la question de l'intégration n'était guère abordée dans les régions rurales. La raison en était que l'immigration s'est d'abord et surtout concentrée dans les régions urbaines et qu'aujourd'hui encore, ce sont les villes qui attirent les migrants. Par ailleurs, on parlait aussi de l'idée qu'il était possible de résoudre de manière simple et pragmatique les questions de cohabitation dans le contexte d'un village ou d'une région rurale. Mais même si c'est ainsi que les choses se passent dans nombre d'endroits, on se rend compte, en y regardant de plus près, qu'en matière de cohabitation, il existe des défis comparables à relever «à la campagne».

Lors de la première phase, de 2008 à 2011, la CFM a mis en œuvre son programme Periurban dans cinq régions de Suisse alémanique et de Suisse romande. Depuis 2012, d'autres régions sont venues s'y ajouter. *terra cognita* 22 relate les expériences réalisées dans ce contexte et montre par le biais de quelles approches – différentes de celles qui sont mises en œuvre en milieu urbain – l'intégration est encouragée. La revue évoque également quelles ont été les difficultés, les réussites ou quelles perspectives s'ouvrent lorsque s'instaure une collaboration au-delà des frontières de la commune ou du canton.

Mais *terra cognita* 22 aborde aussi des sujets que l'on n'évoque généralement pas ou peu, par exemple : qui sont les migrants qui vivent à la campagne? Comment vivent-ils et comment travaillent-ils? A quels changements sociodémographiques sont-ils confrontés dans les régions rurales? Quelle est la position des différents groupes d'intérêts actifs dans ces régions face aux questions d'intégration? Enfin, par le biais d'un regard par-dessus nos frontières nationales, la revue relate comment, dans d'autres pays, l'on aborde la question de l'intégration des étrangers en milieu rural.

Nel 2008 la Commissione federale della migrazione CFM lanciava il programma «Periurban – Coabitazione nelle regioni rurali». Alla base vi era la constatazione che per anni e decenni la promozione dell'integrazione si era concentrata principalmente sui centri e agglomerati urbani, mentre nelle regioni rurali non si parlava o si parlava pochissimo d'integrazione. Ciò è dovuto al fatto che l'immigrazione interessa in prima linea i centri urbani e, infatti, ancor oggi sono soprattutto le città ad attirare i migranti. All'epoca si considerava inoltre che in un contesto più ridotto come può essere un villaggio o una regione rurale fosse più facile risolvere in maniera pragmatica i problemi di coabitazione. Ora, se tale è il caso in numerose località, guardando più da vicino ci si accorge che, per quanto concerne la coabitazione tra autoctoni e stranieri, la campagna conosce sfide analoghe a quelle con cui si confrontano le città.

In una prima fase che si è estesa tra il 2008 e il 2011 la CFM ha attivato il programma Periurban in cinque regioni della Svizzera tedesca e della Svizzera romanda. Dal 2012 sono state coinvolte altre regioni di queste due parti del Paese. *terra cognita* 22 narra le esperienze maturate grazie al programma e illustra gli approcci – diversi da quelli adottati in contesto urbano – alla promozione dell'integrazione, i problemi riscontrati, i fattori di successo e le opportunità venutesi a creare grazie a una collaborazione esulante da una mera dimensione regionale e cantonale.

Sono abordati anche temi di cui in generale si parla poco: chi sono i migranti che vivono in campagna? Come vivono? Come lavorano? Con che mutamenti sociodemografici si devono confrontare le zone rurali? Qual è la posizione dei vari gruppi di interesse attivi in queste regioni per quanto riguarda l'integrazione e le tematiche connesse? Infine, uno sguardo oltre i confini nazionali fornisce nuovi impulsi per la riflessione sull'integrazione in ambito rurale.

- terra cognita 01  
«Welche Kultur? Quelle culture?»\*
- terra cognita 02  
«Bildung/Formation»\*
- terra cognita 03  
«lucrar/arbeiten / travailler / lavorare»\*
- terra cognita 04  
«einbürgern / naturaliser»\*
- terra cognita 05  
«wohnen / habitat»
- terra cognita 06  
«Gewalt / Violence / Violenza»
- terra cognita 07  
«Ouverture»
- terra cognita 08  
«Créations suisses»
- terra cognita 09  
«Welche Integration? Quelle integration?»
- terra cognita 10  
«Sprachen / Langues / Lingue»
- terra cognita 11  
«Die Medien / Les médias / I media»
- terra cognita 12  
«Sport»
- terra cognita 13  
«Identitäten / identités / identità»
- terra cognita 14  
«Neue Migrationslandschaft / Le nouveau paysage migratoire»
- terra cognita 15  
«Transnationalität / Transnationalité / Transnazionalità»
- terra cognita 16  
«Kinder und Jugendliche / Enfants et jeunes / Bambini e giovani»
- terra cognita 17  
«Citoyenneté»
- terra cognita 18  
«Die Schweiz verlassen / Quitter la Suisse / Lasciare la Svizzera»
- terra cognita 19  
«Föderalismus / Fédéralisme / Federalismo»
- terra cognita 20  
«Essen und trinken / Manger et boire / Mangiare e bere»

\*vergriffen / épuisé / esaurito  
Für weitere kostenlose Exemplare von *terra cognita* wenden Sie sich an:  
Pour obtenir gratuitement d'autres exemplaires de *terra cognita* s'adresser à:  
Per ottenere gratuitamente esemplari supplementari di *terra cognita* indirizzarsi a:  
www.bundespublikationen.admin.ch  
Suchbegriff / Critère de recherche / Parola da cercare: *terra cognita*

Noch vor wenigen Jahren beurteilte man die Mobilität im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens mehrheitlich als problemlos. Heute sind die Meinungen nicht mehr so klar. Wie kommt es zu diesem Sinneswandel? Beruht dieser auf der Erkenntnis, dass man die Situation falsch einschätzte oder ist er das Resultat verschiedener Volksinitiativen, die die Zuwanderung begrenzen möchten? Welche Politik ist gefragt, wenn sich Wachstum als Problem darstellt?

*terra cognita* hat auf diese Fragen Antworten gesucht. Das Heft bietet aber auch eine Fülle von Informationen über die aktuellen Gegebenheiten in demographischer, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht.

Il y a encore quelques années, la mobilité dans le cadre de l'accord de libre circulation des personnes ne semblait pas poser de problème à la majorité de la population. Aujourd'hui pourtant, les opinions ne sont plus aussi claires. A quoi ce changement de perception est-il dû? Est-il fondé sur une prise de conscience que l'on a mal évalué la situation ou est-il le résultat des diverses initiatives populaires lancées en vue de limiter l'immigration? Quelle est la politique à adopter lorsque la croissance s'avère être un problème?

*terra cognita* a cherché des réponses à ces questions. La revue offre également toute une série d'informations sur les conditions actuelles en termes démographiques, économiques et politiques.

Ancora pochi anni fa, la mobilità geografica garantita dall'accordo sulla libera circolazione delle persone era considerata perlopiù non problematica. Oggi le opinioni non sono più così chiare. Cos'ha provocato questo cambiamento di percezione? L'analisi di ieri è stata forse uno sbaglio? Oppure le opinioni di oggi sono influenzate dalle varie iniziative popolari volte a contenere la migrazione? Quale politica è richiesta laddove la crescita diventa un problema?

*terra cognita* ha cercato delle risposte a queste domande. La rivista offre anche una serie di informazioni sulle condizioni attuali in termini demografici, economici e politici.

*Calle Virgen de Africa, Las Norias de Daza,  
Spanien 2009*

Am 5. Februar 2000 wird in dem andalusischen Dorf Santa Maria del Águila eine 26-jährige Spanierin erstochen. Als mutmasslichen Täter nimmt die Polizei einen psychisch kranken marokkanischen Feldarbeiter fest. Während der folgenden fünf Tage attackieren daraufhin Einheimische in der Region Einwanderer, deren Geschäfte, Autos und Wohnungen. Einige zerstören Moscheen und Gebetsräume und urinieren auf religiöse Schriften. Polizei und Guardia Civil erhalten am dritten Tag den ersten Einsatzbefehl und gehen in Las Norias mit Tränengas und Gummigeschossen gegen etwa 300 teils mit Baseballschlägern, Stöcken und Eisenstangen bewaffnete Spanier vor. Während der Ausschreitungen werden 56 Menschen verletzt und 22 verhaftet. Der Bürgermeister von El Ejido schlägt nach dem Ende der Übergriffe vor, alle Ausländer ohne Papiere möglichst rasch abzuschieben. Migrantengruppen rufen anschliessend zum Streik auf und fordern eine substanzielle Verbesserung der Lebenssituation der überwiegend illegal im Obst- und Gemüseanbau Beschäftigten.

El País online, 7.2.2000;  
Manuskript der SWR-2-Sendung vom 22.7.2003, 10.05 Uhr