



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Bern, Dezember 2019

---

## **Migration. Langfristige Folgen der Integration**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des  
Postulates 16.3790 der Fraktion der  
Schweizerischen Volkspartei vom 29.  
September 2016

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1</b>	<b>Wortlaut des Postulats</b> .....	<b>3</b>
<b>1.2</b>	<b>Antrag und Stellungnahme des Bundesrats</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Entstehung des Berichts</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Wichtigste Erkenntnisse zu den Wirkungszusammenhängen zwischen Migration, Integration und Rückkehr</b> .....	<b>5</b>
<b>3.1</b>	<b>Allgemeine Erkenntnisse</b> .....	<b>5</b>
3.1.1	Unterschiedliche Migrationsgründe – kein einfaches Pull-Push-Modell.....	6
3.1.2	Das Spannungsfeld zwischen Integrationsförderung und Rückkehrbereitschaft .....	9
3.1.3	Mit Massnahmen zur Bildung und Integration (auch) eine mögliche Rückkehr und die Entwicklung im Herkunftsland fördern.....	10
<b>3.2</b>	<b>Zu den Fragestellungen des Postulats</b> .....	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>14</b>

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Wortlaut des Postulats

Am 16. Dezember 2016 hat der Nationalrat das Postulat 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration» der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei<sup>1</sup> vom 29. September 2016 angenommen.

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

*Der Bundesrat wird gebeten, in einem Bericht folgenden Fragen vertieft nachzugehen:*

- 1. Setzen Integrationsmassnahmen nicht auch falsche Anreize im Hinblick auf eine spätere Rückkehr der Migranten in das Heimatland?*
- 2. Gibt es Untersuchungen, die zeigen, dass mit einer zwar kurzfristig gelungenen Integration in einer späteren Phase die wichtigen Leute im eigenen Land für den Wiederaufbau und die Befriedung fehlen (angelehnt an die sogenannte Braindrain-Problematik)?*
- 3. Gibt es beispielsweise Erkenntnisse aus dem Fall Kosovo, wo nach Jahren der Befriedung die Rückkehr nicht funktioniert und umgekehrt immer noch viele Menschen abwandern, anstatt dass die besten und gebildetsten Leute im Land bleiben oder zurückkehren, um an einer besseren Zukunft für das eigene Land zu arbeiten?*
- 4. Welches sind die mittel- bis langfristigen Folgen auf die Schweizer Gesellschaft und Wirtschaft? Welche Jobs und Berufssegmente werden durch die Integrationsbemühungen Veränderungen erfahren, insbesondere in Bezug auf die Lohnstruktur und die Durchmischung? Welche Auswirkungen sind auf die generelle Zusammensetzung der Schweizer Bevölkerung zu erwarten, insbesondere in urbanen Gebieten?*

Begründet wurde das Postulat folgendermassen: *Den kurz- bis mittelfristigen Integrationsbemühungen müssen auch mittel- bis langfristige Folgen gegenübergestellt werden. Der mögliche Nutzen hier muss auch mit den Kosten im Heimatland abgeglichen werden. Was hier und jetzt womöglich nützt, kann für ein ganzes Land und dessen Zukunft von Belang sein. In diesem Sinn sollen auch die mittel- bis langfristigen Folgen der Integration auf die Zukunft des Heimatlandes genau untersucht werden. Vorrangiges Ziel muss nach wie vor sein, dass Flüchtlinge zurückkehren und beim Wiederaufbau ihrer eigenen Länder mithelfen.*

## 1.2 Antrag und Stellungnahme des Bundesrats

Der Bundesrat hat die Annahme des Postulats beantragt. Seine Stellungnahme vom 2. Dezember 2016 lautet folgendermassen:

*Je nach der Herkunft und Zusammensetzung der zuwandernden Gruppen, der Konjunkturlage oder der gesellschaftlichen Aufnahmebereitschaft gestalten sich Integrationsprozesse sehr unterschiedlich. Die vom Postulat gestellten Fragen werden sich daher nicht allgemein beantworten lassen. Der Bundesrat ist jedoch bereit, einen Bericht zum allgemeinen Kontext und zu den bisherigen Erkenntnissen der Forschung in den angesprochenen Fragestellungen und Bereichen zu erstellen.*

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163790>

## 2 Entstehung des Berichts

Das federführende Staatssekretariat für Migration (SEM) hat dem Anliegen des Postulats sowie der Stellungnahme des Bundesrates entsprechend eine Literaturanalyse in Auftrag gegeben, welche den aktuellen Stand der Migrationsforschung zu den im Postulat aufgeworfenen Fragen im Gesamtkontext darstellt. Der Auftrag zur Erstellung einer systematischen Literaturanalyse ging an das Schweizer Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

Zur Erstellung des vorliegenden Berichts hat das SEM zudem eine bundesverwaltungsinterne Begleitgruppe einberufen, an welcher Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Bundesstellen innerhalb des SEM, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) beteiligt waren. Die Begleitgruppe ist im Laufe der Projektumsetzung insgesamt vier Mal zusammengekommen.

Die der Literaturanalyse zugrundeliegenden Studien wurden mittels eines Screenings professioneller Dokumentalistinnen und Dokumentalisten der beteiligten Institute ausgewählt und mit einer Liste bekannter Studien zum Themenbereich des Postulates, die von der Begleitgruppe zusammengetragen wurde, ergänzt. Berücksichtigt wurden Studien in wissenschaftlichen Zeitschriften und Buchserien sowie sogenannte «graue Literatur» – vornehmlich wissenschaftliche Berichte von oder für Regierungsstellen und internationale Organisationen wie der OECD. Da aus der Schweiz in verschiedenen Bereichen zu wenige oder nur wenig belastbare Studien vorliegen, wurden ebenfalls Studien aus dem europäischen Raum einbezogen. Der vorliegende Bericht stützt sich in erster Linie auf die Literaturanalyse ab, auch wenn unter Umständen nicht alle Aussagen auf die Schweiz übertragen werden können. Die Schlussfolgerungen werden jedoch dazu genutzt, um einen Bezug mit aktuellen Projekten und Vorhaben in der Schweiz herzustellen.

Die Arbeiten haben sich aufgrund der Breite und Komplexität der Fragestellungen sowie den notwendigen Differenzierungen namentlich nach Migrationsgründen, nach Zulassungspolitiken der Zielländer oder nach spezifischen Migrationssituationen als herausfordernd erwiesen. Mit der Studie «Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration» vom Juli 2019<sup>2</sup> liegt nun jedoch eine Grundlage und Übersicht über die Zusammenhänge zwischen Migration, Integration und Rückkehr ins Herkunftsland vor.

---

<sup>2</sup> [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) → Publikationen → Berichte → Integration

### **3 Wichtigste Erkenntnisse zu den Wirkungszusammenhängen zwischen Migration, Integration und Rückkehr**

#### **3.1 Allgemeine Erkenntnisse**

Zusammenhänge zwischen Migration, Integration und einer möglichen Rückkehr sind vielschichtig. Allgemeingültige Regeln im Ursachen- und Wirkungsgefüge lassen sich kaum aufstellen (Ruedin et al. 2019<sup>3</sup>, S. 5). Das Verständnis der Migrationsprozesse ist in der Fachliteratur sehr vielfältig, da es keine umfassende, allgemeingültige Migrationstheorie gibt. Im Gesamten betrachtet handelt es sich nicht um einen monolinearen Prozess, bei welchem auf Migration unweigerlich eine Rückkehr folgt, während in der Zwischenzeit eine Integration gelingt oder misslingt. Die Literaturanalyse streicht hervor, dass aus dem Zusammenspiel der Situation im Herkunftsland, des Zulassungsregimes, darauffolgender Integrationsprozesse und individueller Merkmale der Migrantinnen und Migranten jeweils unterschiedliche Konstellationen für eine mögliche Rückkehr(bereitschaft), eine erfolgreiche Integration und das Zusammenleben im Aufnahmekontext resultieren können (Ruedin et al. 2019, S. 10).

Dies scheint auf den ersten Blick allgemeine Aussagen zu verunmöglichen. Dennoch verdichten sich in verschiedenen Forschungsfeldern die Erkenntnisse, womit sich mindestens drei klare Tendenzen ablesen lassen:

- Die Mehrheit der Menschen migriert nicht, sondern bleibt dort, wo sie aufgewachsen ist. Kommt es zu einer Migration und verlassen Menschen ihr Herkunftsland, sind die Wirkungszusammenhänge des Verlaufs dieser Migration komplex und lassen sich nicht auf ein einfaches Verständnis von Druck und Sogwirkung reduzieren.
- Je weniger sich der Lebensmittelpunkt ins Aufnahmeland verschiebt, desto höher bleibt die Rückkehrbereitschaft. Ob jemand mit einer hohen Rückkehrbereitschaft jedoch tatsächlich zurückkehrt, hängt in erster Linie von der Situation im Heimatland ab.

Frühzeitige Massnahmen zur Bildung und Integration können auch für Personen, bei denen aber ein langfristiger Verbleib noch fraglich ist, förderlich und im Hinblick auf eine mögliche Rückkehr und eine Entwicklung im Herkunftsland vorteilhaft sein.

In der Folge wird auf diese Punkte näher eingegangen, bevor die Fragestellungen aus dem Postulat behandelt werden (Kapitel 3.2). Die Ausführungen beziehen sich dabei auf die Literaturanalyse. Nach der Beantwortung der Fragestellungen werden in einem Schlusskapitel Schlussfolgerungen bezüglich der in der im Postulat in erster Linie angesprochenen Asylummigration gezogen.

---

<sup>3</sup> Ruedin, Didier, Denise Efonayi-Mäder, Sanda Üllen, Veronika Bilger & Martin Hoffmann (2019): Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration», Juli 2019

### **3.1.1 Unterschiedliche Migrationsgründe – kein einfaches Pull-Push-Modell**

Die Gründe für eine Migration sind oft vielschichtig und verschiedene Motive können zusammenspielen. Die spezifischen Kontexte im Herkunfts- und Zielland können sich je nach Lage und Merkmale der Geflüchteten unterschiedlich auswirken. Die Migrationstheorie von Everett Lee aus den 1960er Jahren hatte postuliert, dass die Migration durch Druck im Herkunftsland und Sogwirkung von Migrationsdestinationen entsteht (Pull-Push-Effekte). Pull-Effekte umfassen die Gegebenheiten ausserhalb des Herkunftslands, welche den Wunsch zu migrieren erhöhen und die Wahl des Aufenthaltslandes mitbestimmen. Push-Effekte umfassen die Gegebenheiten innerhalb des Herkunftslands, welche dazu führen, dass ein Druck zu migrieren entsteht. Die neuere Literatur unterstreicht jedoch, dass ein Fokus auf Push- und Pull-Effekte komplexe Migrationsabläufe nicht zureichend erklären kann. Seit der Entwicklung theoretischer Grundlagen durch Lee hat sich deshalb eine breitere Auslegung etabliert, welche die Dichotomie zwischen Druck und Sogwirkung differenziert und von einem komplexen Wirkungsgefüge ausgeht (Ruedin et al. 2019, S. 10).

Ein differenzierteres Verständnis macht deutlich, dass aufgrund der verschiedenen Migrationsgründe, Integrationsprozesse und Rahmenbedingungen beim breiten Themenfeld der Integration und Rückkehr keine einfachen oder allgemeinen Antworten zu erwarten sind. Damit lässt sich erklären, weshalb etwa trotz grosser wirtschaftlicher Unterschiede zwischen Ländern nur eine Minderheit der betreffenden Personen migriert (Ruedin et al. 2019, S. 10). Weiter fällt ins Gewicht, dass für Migrantinnen und Migranten in erster Linie diejenigen Informationen ausschlaggebend sind, über welche sie in den für sie relevanten Netzwerken verfügen – Informationen, die sich von den effektiven Politiken und Massnahmen deutlich unterscheiden können. Dieser Umstand macht es schwierig, beispielsweise den Einfluss von strukturellen Integrationsmassnahmen auf das Migrationsverhalten empirisch zu eruieren, ohne auf den jeweiligen Kontext einzugehen.

Vielmehr entstehen Migrationspläne durch die Wechselwirkung zwischen der Situation im Herkunftsland und möglichen Zielländern (Ruedin et al. 2019, S. 15). Je nach Situation werden die Faktoren in diesem Zusammenspiel ganz unterschiedlich gewichtet. Was für Asylsuchende als Motiv ausschlaggebend ist – Sicherheit und politische Stabilität – kann für Arbeitsmigrantinnen und -migranten weniger relevant sein. Zudem können sich die Migrationsgründe ändern oder vermischen. Bei der Asylmigration können während der Flucht aufgrund des Wunsches nach Unabhängigkeit beispielsweise, wirtschaftliche Gründe hinzukommen (Ruedin et al. 2019, S. 19). Die verschiedenen Motive können im Migrationsverlauf jeweils eine unterschiedliche starke Bedeutung einnehmen. Unter den auslösenden Umständen sind ferner Konflikte und wirtschaftliche Not teilweise eng verwoben (Ruedin et al. 2019, S. 65).

Die Fachliteratur zeigt deutlich auf, dass wirtschaftliche Unterschiede und ein Wunsch, das Herkunftsland zu verlassen, keineswegs immer zu einer Migration führen müssen. Andere Faktoren bestimmen mit, ob eine Person überhaupt versucht, das Herkunftsland zu verlassen. Zudem können sich viele Menschen eine Migration aus finanziellen Gründen schlichtweg nicht leisten oder sind nicht bereit, das Risiko einzugehen, im Aufnahmestaat zu scheitern. Um die Integration und eine mögliche Rückkehr zu verstehen, sind Analysen der Situation im Herkunftsland und die damit zusammenhängenden Migrationsgründe deshalb unabdingbar (Ruedin et al. 2019, S. 5). Vor diesem Hintergrund unterscheidet die Literaturanalyse grob gemäss den jeweiligen Migrationsgründen nach der Arbeitsmigration, dem Familiennachzug und der Asylmigration; diese Unterscheidung entspricht auch den Migrationsregimen der Zielländer. Sofern nicht spezifisch vermerkt, werden im vorliegenden Bericht die Arbeitsmigration, der Familiennachzug und die Asylmigration gemeinsam betrachtet.

Bei der *Arbeitsmigration* und beim *Familiennachzug* handelt es sich in vielen Fällen um eine geplante und gesteuerte Einreise und Umsiedlung nach Erhalt der nötigen Bewilligungen.

Bei der *Arbeitsmigration* stehen wirtschaftliche Beweggründe meist zuoberst auf der Prioritätenliste. Je besser es der Schweizer Wirtschaft geht, desto höher ist typischerweise der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften, welcher nicht durch Schweizer und Schweizerinnen gedeckt werden kann. Dies wiederum beeinflusst die Anzahl der einwandernden Migrantinnen und Migranten. Der Wanderungssaldo ergibt sich aus dem Verhältnis von zuwandernden Personen zu denjenigen Personen, welche die Schweiz wieder verlassen. Jedoch korrelierte die Veränderung des Wanderungssaldos in den letzten Jahren stärker mit Veränderungen im Arbeitsmarkt in den Herkunftsländern als mit der Situation in der Schweiz (Ruedin et al. 2019, S. 13). Die Literaturanalyse beruft sich hier auf den 14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU vom Juli 2018, wonach die Verschiebung in der Zusammensetzung der EU-Zuwanderung von Nord nach Süd in engem Zusammenhang mit der unterschiedlichen Arbeitsmarktentwicklung in diesen Regionen über die letzten Jahre steht. Die Arbeitslosigkeit liegt in Deutschland seit 2016 unter derjenigen der Schweiz, die Zuwanderung hat parallel dazu abgenommen. In Frankreich haben sich die Arbeitslosenzahlen – seit 2017 liegt diese unter der 10% Marke – sowie auch die Zuwanderungszahlen über die letzten Jahre langsam abgeflacht. Auch die Zuwanderungsquote aus südlichen EU-Ländern nahm nach den Höchstwerten der Arbeitslosenquote (11.7% in Portugal im Jahr 2013 resp. 7.9% in Italien im Jahr 2014) kontinuierlich ab.<sup>4</sup>

Beim *Familiennachzug* dominiert in den meisten Fällen das Bedürfnis der Migrantinnen und Migranten im Zielland, mit der eigenen Familie zusammenzuleben (Ruedin et al. 2019, S. 13).

Bei der *Asylmigration* hingegen stehen zu Beginn einer Flucht ein Konflikt oder eine Situation im Herkunftsland, die zu Vertreibung führen, wobei Verfolgung oder Gefährdung nicht nur in kriegerischen Auseinandersetzungen vorkommen. Ein Grossteil der Schutzsuchenden eines Konflikts bleibt in den meisten Fällen entweder im Herkunfts- (intern Vertriebene) oder in einem Nachbarland. So sind von den Schutzsuchenden aus dem aktuellen Syrienkonflikt etwa 10% nach Europa gekommen, während die restlichen 90% innerhalb Syriens oder in der Region eine Zuflucht gefunden haben. Es handelt sich bei der Asylmigration denn auch zahlenmässig um den mit Abstand kleinsten Teil der Migrationsbewegungen in die Schweiz (Ruedin et al. 2019, S. 10 sowie Anhang 3). Im Jahre 2018 machte die Einwanderung über den Asylbereich 5% der Einwanderungsgründe aus.<sup>5</sup>

Grundsätzlich werden gestützt auf den Begriff «Asylmigration» in der Statistik Personen im laufenden Asylverfahren, wie auch Personen mit abgeschlossenem Verfahren erfasst. Zu letzteren gehören Personen mit einem positiven Asylentscheid, welche als anerkannte Flüchtlinge in der Regel in der Schweiz verbleiben; sie haben erleichterten Zugang zu Rechten und Integrationsmassnahmen. Bei einem negativen Entscheid folgt eine Wegweisung; prinzipiell ist eine Rückführung vorgesehen. Wenn eine Rückkehr jedoch unmöglich (technische Schranke), unzulässig (flüchtlings- und menschenrechtliches Rückschiebungsverbot) oder unzumutbar (humanitäre Schranke, Krieg, Bürgerkrieg, Situation allgemeiner Gewalt, medizinische Notlage, etc.) ist, wird eine Person mit negativem Asylentscheid vorläufig aufgenommen, bis eine Rückkehr zu einem späteren Zeitpunkt durchführbar wird. Der Bericht des Bundesrats vom 14. Oktober 2016 betreffend «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» in Erfüllung der Postulate: 11.3954 Hodgers, 13.3844 Romano sowie 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates, zeigt auf, dass die überwiegende Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz

<sup>4</sup> 14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU». Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (Juli 2018). S. 13ff.

<sup>5</sup> Migrationsbericht 2018. Einwanderung nach Einwanderungsgrund 2018. Bern: Staatssekretariat für Migration (2018). S. 54.

verbleibt.<sup>6</sup> Die unterschiedlichen Aufenthaltsstati, wie beispielsweise der Status N für Asylsuchende, der Status F für vorläufig aufgenommene Personen oder die Aufenthaltsbewilligung (B) für anerkannte Flüchtlinge gehen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten einher und beeinflussen entsprechend die Grenzen und Möglichkeiten einer möglichen Integration in der Schweiz.

Auf Migrationspläne oder den Druck ein Herkunftsland zu verlassen an sich, sei es im Falle der *Arbeitsmigration* oder der *Asylmigration*, haben gemäss den vorliegenden Studien mögliche Zielländer keinen klaren Einfluss (Ruedin et al. 2019, S. 15). Aktive Integrationsmassnahmen wie Sprachkurse haben – so die Forschung – keinen erkennbaren Einfluss auf eine Migrationsentscheidung; das gilt für *Arbeits-* wie auch *Asylmigration* und *Familiennachzug* (Ruedin et al. 2019, S. 67).

Bezüglich der Wahl des Aufnahmelandes kann gestützt auf die Forschungsliteratur insbesondere bei der *Arbeitsmigration* die Anziehungskraft gewisser Länder als Faktor genannt werden, wobei strukturellen Gegebenheiten wie etwa dem Arbeitsmarktbedarf und -zugang wesentlich grössere Bedeutung zukommen als spezifischen Integrationsvorkehrungen. Parallel dazu spielen auch Migrationsnetzwerke, das heisst, soziale und kulturelle Bande, eine wichtige Rolle für die Wahl des Ziellandes; ebenso kann ein historischer Bezug zwischen Herkunfts- und Zielland eine Rolle spielen (Ruedin et al. 2019, S. 65). Was die Wirtschaftsmigration betrifft, so zeigen die Beispiele Griechenland und Irland die wichtige Rolle von Netzwerken und Beziehungen: Trotz andauernder wirtschaftlicher Krise haben Personen aus Griechenland und Irland nicht vermehrt auch in der Schweiz nach Arbeit gesucht. Netzwerke und Beziehungen können somit bei Migrationsentscheidungen stärker sein als die wirtschaftliche Anziehungskraft (Ruedin et al. 2019, S. 13).

Bei der *Asylmigration* stellen in der Regel die Länder Europas insgesamt bzw. bestimmte Regionen das Ziel dar (Ruedin et al. 2019, S. 70). Der Verlauf der Fluchtwege zwischen Herkunftsland und Zielland ist ebenfalls von Bedeutung für die Wahl des Ziellandes. Schleppdienste und Zufälle im Fluchtverlauf können hier die Wahl des Ziellandes in Europa wesentlich beeinflussen, speziell, weil Informationen zu den verschiedenen Ländern oft lückenhaft und manchmal widersprüchlich sind (Ruedin et al. 2019, S. 66). Wenn die Informationen aufgrund eindeutiger Sachverhalte klar sind, sind deutliche Effekte von Massnahmen und politischen Entscheidungen auszumachen. Dies war beispielsweise bei der Einführung von Fast-Track- und 48-Stunden-Verfahren in der Schweiz im Jahr 2012 im Zusammenhang mit einem deutlichen Rückgang der Zahl offensichtlich unbegründeter Asylgesuche aus EU/EFTA-Staaten, aus europäischen visumsbefreiten Staaten und auch aus Georgien und Kosovo zu beobachten.

Weitere Forschung ist aber nötig, um zu klären, welche Informationen sich wie verbreiten und vor allem wie sich Migrantinnen und Migranten, bzw. bei Geflüchteten deren Schleusende, in Situationen von lückenhaften und widersprüchlichen Informationen orientieren und Entscheidungen treffen.

---

<sup>6</sup> Personen von Drittstaaten aus dem Asylbereich, die aus der Schweiz weggewiesen wurden, der Vollzug zum Zeitpunkt des Entscheids jedoch als unzulässig, unzumutbar oder unmöglich beurteilt wurde, erhalten als Ersatzmassnahme eine vorläufige Aufnahme und damit einen Ausweis F. Dieser Ausweis wird jeweils für die Dauer eines Jahres ausgestellt. Sofern sich diese Person seit über mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhält und sich dabei u. a. gut integriert hat (vgl. Art. 84 Abs. 5 AIG) kann diese Person beim Kanton in dem sie lebt, ein Härtefallgesuch einreichen. Wird das Gesuch durch die kantonale Behörde und das SEM gutgeheissen, erhält die Person eine Aufenthaltsbewilligung (B).

### 3.1.2 Das Spannungsfeld zwischen Integrationsförderung und Rückkehrbereitschaft

Bei der Diskussion über Integration und mögliche Rückkehr ist zunächst festzuhalten, dass im Falle der *Arbeitsmigration* viele Migrantinnen und -migranten nur wenige Jahre in der Schweiz bleiben. Insgesamt lässt sich feststellen, dass mehr als die Hälfte der *Arbeitsmigrantinnen* und *-migranten* nach fünf Jahren wieder ausgereist sind (Ruedin et al. 2019, S. 34). Konkret zeigt die zugrundeliegende Analyse der Einreisezahlen<sup>7</sup>, dass innerhalb von fünf Jahren 63% aller eingereisten Personen die Schweiz wieder verlassen haben.<sup>8</sup> Auch im Falle der *Asylmigration* lässt sich feststellen, dass Geflüchtete oft zurückkehren, sofern dies nach einer relativ kurzen Frist möglich ist. Wenn sich die Umstände im Herkunftsland innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit verbessern, ist auch die Anzahl der Rückkehrenden vergleichsweise hoch (Ruedin et al. 2019, S. 39-40).

Ein wesentliches Element für das Verständnis des Wirkungsgefüges zwischen Migration, Integration und Rückkehr ist das emotionale Ankommen in der Gesellschaft, das heisst, die Frage, wann und inwieweit sich der Lebensmittelpunkt der betroffenen Personen in die Schweiz verlagert. Dabei haben besonders (eingeschulte) Kinder und Familienmitglieder einen bedeutenden Einfluss. Die damit einhergehende Identifikation mit dem Aufenthaltsland hemmt die Rückkehrbereitschaft, das heisst, den Willen von Migrantinnen und Migranten für eine Rückkehr sowohl im Falle der *Arbeitsmigration*, des *Familiennachzugs* wie auch der *Asylmigration* (Ruedin et al. 2019, S. 24). Die Erfahrung mit Arbeitsmigrantinnen und -migranten, beispielsweise mit den so genannten Saisoniers in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts, zeigt, dass eine Integration kaum zu verhindern ist, wenn zugewanderte Menschen langfristig in der Schweiz wohnen. Dies insbesondere deshalb, weil diese mit einer zunehmenden Vertrautheit mit der Kultur und den geltenden Normen verbunden ist. Dies entspricht auch den Zielen der Integrationspolitik.

Jedoch spielen auch die Situation im und eine allfällige Entfremdung gegenüber dem Herkunftsland eine wichtige Rolle: Betroffene Personen können den Bezug zum Herkunftsland verlieren oder eine Rückkehr ist aus anderen Gründen unmöglich. Migrantinnen und Migranten, die viel Geld in ihre Migration investiert haben, sei es im Rahmen der *Arbeits-* oder der *Asylmigration* müssen ausserdem unter Umständen Schulden an Bekannte, Familienmitglieder oder auch Schleppdienste abzahlen, bevor sie eine Rückkehr erwägen. Entscheidend für die Rückkehr bleiben jedoch bei der *Asylmigration* die Situation und insbesondere die Sicherheit im Heimatland. Das heisst, es entscheiden oft Kriterien über Aufenthalt und Rückkehr, die von der Schweiz oder der Schweizer Politik nicht direkt gesteuert werden können: neben der Situation in den Herkunftsländern in gewissen Fällen auch die Unmöglichkeit einer Rückführung trotz eines negativen Asylentscheides (Ruedin et al. 2019, S. 40).

Der Prozess der Umorientierung des Lebensmittelpunktes in die Schweiz findet schrittweise statt, wobei in vielen Fällen eine Integration in der Schweiz auch stattfindet, während im Herkunftsland Kontakte weiterhin gepflegt werden. Studien zum Transnationalismus zeigen auf, dass der Lebensmittelpunkt von Migrantinnen und Migranten durch informationstechnologische Entwicklungen und günstige Reisemöglichkeiten teilweise nicht mehr eindeutig einem Land zugeordnet werden kann. Durch das Internet und verbesserte digitale Kommunikationsmöglichkeiten ist es heute möglich, sowohl «hier» als auch «dort» zu sein, Kontakte über längere Zeit aufrechtzuerhalten und zu pflegen (Ruedin et al. 2019, S. 11-12). Um eine Rückkehrbereitschaft von Personen aufrechtzuerhalten, für welche kein

<sup>7</sup> Untersucht wurden die Einreisen in den Jahren 1998, 2003 und 2008. Im Total waren dies 317'000 Personen, davon ausgenommen wurden Personen aus dem Asylbereich.

<sup>8</sup> Zusammenfassung NCCR on the move vom Januar 2018 «Migratory Trajectories of Foreign Nationals in Switzerland: A State of Constant Mobility?», S. 2, abrufbar unter: <https://nccr-onthemove.ch/knowledge-transfer/policy-briefs/migratory-trajectories-of-foreign-nationals-in-switzerland-a-state-of-constant-mobility/> (Stand 04.11.2019).

Aufenthalt in der Schweiz möglich ist, sollten Betroffene deshalb ihre Netzwerke im Herkunftsland pflegen können. Aus der Literatur geht auch klar hervor, dass kein Widerspruch zwischen einer gleichzeitigen Orientierung auf die Schweiz und auf das Herkunftsland bestehen muss: Eine doppelte Loyalität ist ein Grundstein für transnationales Engagement, welches auch Einfluss auf die Förderung der Entwicklung im Herkunftsland hat (vgl. nächstes Kapitel) (Ruedin et al. 2019, S. 42).

### **3.1.3 Mit Massnahmen zur Bildung und Integration (auch) eine mögliche Rückkehr und die Entwicklung im Herkunftsland fördern**

Bei unsicherem Aufenthalt, ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen möglichen Einsparungen, falls man auf aktive Integrationsmassnahmen verzichtet und (längerfristigen) Kosten für die Sozialhilfe, falls die Personen doch bleiben. (Ruedin et al. 2019, S. 68). Die Fiskalbilanz bezeichnet das Verhältnis von staatlichen Investitionen in die Migration, zum Beispiel in Form von Bildungskosten oder Integrationsbeiträgen, zu den staatlichen Erträgen, beispielsweise in Form von Steuereinnahmen oder Sozialversicherungsbeiträgen.

Aufgrund der vorliegenden Studien in der Literaturanalyse lässt sich der Schluss ziehen, dass sich die Fiskalbilanz im Rahmen der *Arbeitsmigration* kurzfristig positiv auf die Schweiz auswirkt. Die Fiskalbilanz auf lange Sicht variiert je nachdem, welche Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden. (Ruedin et al. 2019, S. 21-22). Zusammenfassend lässt sich jedoch sagen, dass Studien zum Arbeitsmarkt oft zum Schluss kommen, dass Migration in der Schweiz hilft, den Fachkräftemangel zu entschärfen, und dass im Allgemeinen durch Komplementarität kaum negative Konsequenzen für einheimische Arbeitskräfte zu verzeichnen sind (Ruedin et al. 2019, S. 21). Die Studie weist insbesondere darauf hin, dass dieser allgemeine Befund für die Schweiz durch das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU bestätigt werde.<sup>9</sup>

Im Falle der *Asylmigration* ist die Fiskalbilanz im Vergleich zur *Arbeitsmigration* insbesondere kurz- und mittelfristig schlechter. Sie ist umso positiver, je schneller die betroffenen Personen eine Arbeitsstelle finden. In Bezug auf die Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit zeigt sich deutlich, dass eine rasche, intensive und individuelle Förderung dazu führt, dass die betroffenen Personen sich rascher und nachhaltiger beruflich integrieren können. Insbesondere in Bezug auf Sprachkurse und Anerkennung von Qualifikationen bestehen ausführliche Studien, die bestätigen, dass Integrationsmassnahmen für eine berufliche Integration förderlich sind (Ruedin et al. 2019, S. 30). Eine Integration in den Arbeitsmarkt kann zudem hilfreich sein, um wirtschaftliche Ziele zu erreichen, die ansonsten einer Rückkehr im Weg stehen (Ruedin et al. 2019, S. 68). Mit Blick auf eine mögliche Rückkehr von Migrantinnen und Migranten aus der *Asylmigration* spricht somit aufgrund der Forschungserkenntnisse grundsätzlich nichts gegen frühzeitige Massnahmen (Ruedin et al. 2019, S. 67-68). Im Gegenteil – es lässt sich damit längerfristig ein Beitrag leisten, die Kosten für die Schweiz zu verringern (Ruedin et al. 2019, S. 25-26). Wenn zugewanderte Personen sich auf eine Rückkehr fokussieren und dadurch wenig in das Zusammenleben in der Schweiz investieren, den Spracherwerb vernachlässigen und sich wenig um Kontakte mit der Mehrheitsbevölkerung bemühen, kann dies später bei einem Verbleib in der Schweiz zu Problemen bei der Arbeitssuche und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt führen. Die Studien zeigen hierzu, dass eine fehlende Investition in Integrationsmassnahmen langfristig zu hohen Kosten führt (Ruedin et al. 2019, S. 71).

Die Studien kamen zum Schluss, dass sich Personen, die sich von Beginn an auf einen Verbleib fokussieren, anders verhalten als Personen, die planen rasch wieder in ihr

<sup>9</sup> 14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU». Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (Juli 2018).

Herkunftsland zurückzukehren. Während die unterschiedliche Orientierung auf die berufliche Integration einen geringen Einfluss hat, spielt diese insofern eine Rolle, als dass Migrantinnen und Migranten mit einer Bleibeorientierung sich mehr für den Spracherwerb engagieren und sich früher in lokalen Medien informieren. Gleichzeitig berichten sie von einer grösseren Anzahl sozialer Kontakte. Wesentlich ist hier die erwartete Aufenthaltsdauer, nicht die effektive Aufenthaltsdauer (Ruedin et al. 2019, S. 21). Die aktive Entscheidung, sich gleich nach der Ankunft im Aufenthaltsland zu investieren, hat somit wesentliche Konsequenzen für einen erfolgreichen Integrationsverlauf. Zudem erlernen die betroffenen Personen vermehrt neue Fähigkeiten, welche sie bei einer allfälligen späteren Rückkehr produktiv einsetzen können. Damit kann zusätzlich zur Rückkehrbereitschaft auch die Rückkehrfähigkeit gefördert werden.

Unter dem Begriff «Brain Gain» werden die potenziell positiven Auswirkungen von rückkehrenden Fachkräften verstanden, etwa im Ausland gewonnene Arbeitserfahrung, neue Kenntnisse oder Ersparnisse aus dem Ausland. Dieser Prozess steht der Fachkräfteabwanderung, auch «Brain Drain» genannt, entgegen, welcher impliziert, dass diese Personen dem Herkunftsland fehlen und damit dort eine wirtschaftliche Entwicklung verhindert oder verlangsamt wird (Ruedin et al. 2019, S. 6). Aus rein volkswirtschaftlicher Sicht sind nicht alle Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung und Befriedung des Herkunftslands unentbehrlich. Wesentlich für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sind diejenigen Personen, die Arbeitsstellen schaffen und die Spezialisierung der Arbeit in Herkunftsländern vorantreiben. Gefragt sind vornehmlich unternehmerische Personen mit Erfahrung und guter Vernetzung sowohl im Herkunftsland als auch in der Schweiz. Es fehlen jedoch fundierte Aussagen dazu, in welchen Situationen Migranten und Migrantinnen bei einer Rückkehr das Potenzial ausschöpfen können und wie Rückkehr, Unternehmertum und positive wirtschaftliche Entwicklung miteinander verknüpft sind (Ruedin et al. 2019, S. 44). Es lässt sich nicht eindeutig feststellen, ob Migrantinnen und Migranten für das Herkunftsland nach ihrer Rückkehr einen Vor- oder Nachteil darstellen, insbesondere auch, weil die Nutzung der Erfahrung und der erworbenen Qualifikationen sich erst in der Wechselwirkung mit einem Umfeld, in welchem das Potenzial effektiv genutzt werden kann, ergibt. Vor diesem Hintergrund werden diese Fragen auch unter dem Aspekt einer «Brain Circulation» erforscht (Ruedin et al. 2019, S. 36).

Die Literatur zeigt jedoch auch, dass nicht alle in der Schweiz errungenen Kompetenzen zwingend auf das Herkunftsland übertragen werden können. Dies gilt für Sprachkenntnisse, aber auch beispielsweise für Alltagskenntnisse über das Gesundheitswesen, das in der Schweiz eventuell anders aufgebaut ist, als in anderen Ländern. Kenntnisse und Erfahrungen müssen übersetzt werden, dazu braucht es Erfahrung sowohl im Herkunftsland als auch im Aufenthaltsland. Rückkehrende scheinen hier als Brückenbauer gut geeignet (Ruedin et al. 2019, S. 37).

Grösserer Handlungsspielraum besteht hinsichtlich der Ausschöpfung des Potenzials der Migrantinnen und Migranten als nachhaltiger Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit. Dies bedeutet Massnahmen, welche die Bündelung von finanziellen Mitteln oder Erfahrung vorsehen und welche über Rimessen von Einzelpersonen an Einzelpersonen hinausgehen (Ruedin et al. 2019, S. 69). Im Vordergrund stehen dabei einerseits die Unterstützung von rückkehrwilligen Personen, andererseits die Unterstützung von Projekten, welche die Hilfe ins Herkunftsland koordinieren.

## 3.2 Zu den Fragestellungen des Postulats

Die Fragestellungen des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration» können vor dem Hintergrund der Literaturanalyse zusammenfassend folgendermassen beantwortet werden:

### *1. Setzen Integrationsmassnahmen nicht auch falsche Anreize im Hinblick auf eine spätere Rückkehr der Migranten in das Heimatland?*

Die Fachliteratur zeigt, dass hinsichtlich der Arbeitsmigration vor allem allgemeine wirtschaftliche und individuelle Karrieremöglichkeiten eine starke Wirkung auf Migrantinnen und -migranten ausüben. Im Gegensatz hierzu steht bei der Asyلمigration die persönliche Sicherheit vorerst im Zentrum. Auch wenn es durchaus gemischte Motive für eine Migration (Arbeitssuche und Flucht) in die Schweiz gibt, gibt es in der Forschungsliteratur kaum Hinweise dafür, dass aktive Integrationsmassnahmen wie eine frühzeitige Sprachförderung einen Einfluss darauf haben, dass sich Schutzsuchende oder Arbeitssuchende für die Schweiz oder ein anderes Aufenthaltsland entscheiden (Ruedin et al. 2019, S. 67).

Die Fachliteratur macht deutlich, dass für eine mögliche Rückkehr von Personen aus dem Asylbereich ins Herkunftsland primär die Situation im Herkunftsland wichtig ist. Es lässt sich ausserdem feststellen, dass die Rückkehrbereitschaft insbesondere bei verfolgten Personen anfangs oft hoch ist, aber die Situation vor Ort eine solche Rückkehr mittel- bis langfristig verhindert. Hierbei spielt zuerst die schrittweise Entfremdung vom Herkunftsland eine wichtige Rolle (Ruedin et al. 2019, S. 67). Je früher Massnahmen zur Förderung der Bildung und Beschäftigung einsetzen, desto höher ist ihr Nutzen und ihr Beitrag, nachfolgende Kosten im Bereich der Sozialhilfe zu mindern.<sup>10</sup>

Um eine Rückkehrbereitschaft, resp. den Willen zur Rückkehr aufrechtzuerhalten, sollten Betroffene ihre Netzwerke und Kontakte im Herkunftsland pflegen können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass für gewisse Personen eine Rückkehr grundsätzlich nicht vorstellbar ist. Zu beachten ist auch, dass eine hohe Rückkehrbereitschaft dazu führen kann, dass sich Asylsuchende und Flüchtlinge zu wenig um eine Integration in der Schweiz kümmern und beispielsweise den Spracherwerb vernachlässigen. Wenn die Situation im Herkunftsland dann eine Rückkehr verhindert oder sich die Personen durch fortschreitende Integration zunehmend in der Schweiz heimischer fühlen, werden mangelnde Kenntnisse oder Anpassungsschritte zur Hypothek (Ruedin et al. 2019, S. 68).

Zusammenfassend weist der Forschungsstand deutlich darauf hin, dass aus volkswirtschaftlichen Gründen im Zweifelsfall Integrationsmassnahmen frühzeitig erfolgen sollten. Die Fachliteratur zeigt auf, dass eine frühzeitige und intensive Integrationsförderung letztlich am effektivsten ist und damit langfristig Kosten gespart werden können (Ruedin et al. 2019, S. 68). Entsprechende Ansätze im In- und Ausland zeigen, dass eine gezielte Förderung der Rückkehrfähigkeit auch parallel zur Förderung der Integration erfolgen kann.

### *2. Gibt es Untersuchungen, die zeigen, dass mit einer zwar kurzfristig gelungenen Integration in einer späteren Phase die wichtigen Leute im eigenen Land für den Wiederaufbau und die Befriedung fehlen (angelehnt an die sogenannte Braindrain-Problematik)?*

---

<sup>10</sup> Im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz wurde eine Kosten-Nutzen-Abschätzung erstellt. Diese hat ergeben, dass die öffentliche Hand durch die vollständige und optimale Umsetzung der Integrationsagenda bei den Personen im arbeitsmarktfähigen Alter pro investiertem Franken auf lange Sicht einen Return von bis zu vier Franken erzielt. (Vgl. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/berkoordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf>).

Die Thematik der Fachkräfteabwanderung ist ein komplexes Feld, bei dem sich die Schlussfolgerungen in der Fachliteratur über die Jahre geändert haben. Während frühere Beiträge den Verlust von Fachkräften in den Herkunftsländern unterstrichen («Brain-Drain»), folgten Studien, welche das Potenzial von Rückkehrenden und transnationalen Aktivitäten in den Vordergrund rückten («Brain-Gain»). Aktuell konzentriert sich die Forschung darauf, zu ergründen, wie sich dieses Potenzial entfaltet. Auch wenn «Brain-Drain»-Effekte bestehen, so lässt eine langfristige Perspektive die Migration von Fachkräften nicht unbedingt nur in einem negativen Licht erscheinen: Fachkräfte wandern zwar ab, aber viele kommen später mit Erkenntnisgewinnen und Erfahrung zurück, was für das Herkunftsland von Vorteil ist.

Neben einer definitiven Rückkehr bestehen für die meisten Migrantinnen und Migranten weitere Möglichkeiten, sich im Herkunftsland für Entwicklung, Wiederaufbau und Befriedung einzusetzen. Die Fachliteratur zeigt auf, dass das Interesse dafür gross ist, speziell bei denjenigen Personen, die selbst migriert sind, aber in geringerer Masse auch bei deren Kindern. Da entsprechende Vorstösse ausschliesslich auf privaten Initiativen beruhen, bleiben viele Projekte ungenügend koordiniert, was deren Einfluss auf eine nachhaltige Entwicklung mindert. Die Fachliteratur zeigt auf, dass eine erfolgreiche Integration im Aufenthaltsland es den Initiantinnen und Initianten erleichtert, entsprechende Projekte auf die Bedürfnisse oder Gegebenheiten vor Ort abzustimmen und auch für breitere Bevölkerungskreise zugänglich zu machen. Eine gelungene Integration bietet eine gesicherte Position, um zu agieren. Netzwerke oder eine Koordination in Vereinen können die Unterstützung und Zusammenarbeit etwa mit entwicklungspolitischen Akteuren erleichtern (Ruedin et al. 2019, S. 68-69).

*3. Gibt es beispielsweise Erkenntnisse aus dem Fall Kosovo, wo nach Jahren der Befriedung die Rückkehr nicht funktioniert und umgekehrt immer noch viele Menschen abwandern, anstatt dass die besten und gebildetsten Leute im Land bleiben oder zurückkehren, um an einer besseren Zukunft für das eigene Land zu arbeiten?*

Auch nach der Beendigung eines Konflikts kann weiterhin eine hohe Bereitschaft bestehen, ein Land zu verlassen. Bestätigt hat sich dies im Fall Kosovo und es bestätigt sich weiterhin. Die vorhandenen Daten und Studien zeigen, dass ein grosser Teil der Migrantinnen und Migranten, welche während des Kosovo-Krieges Ende der 1990er Jahre geflohen sind, nach Ende des Konflikts wieder zurückkehrten. So stellten in der Schweiz zwischen 1998 und 1999 insgesamt fast 50 000 Kosovarinnen und Kosovaren, vor allem Angehörige von in der Schweiz bereits niedergelassenen Personen, ein Asylgesuch. Bereits unmittelbar nach dem Ende des Kriegs 1999 gab es bereits Rückkehrende und bis Ende August 2000 waren im Rahmen des Rückkehrprogramms weitere über 30'000 Personen freiwillig nach Kosovo zurückgekehrt (Ruedin et al. 2019, S. 46) Gleichzeitig ist festzustellen, dass viele der Rückkehrenden später wieder emigrieren wollten oder wollen. Dies lässt sich in erster Linie auf die Situation in Kosovo vor Ort zurückführen: Die Fachliteratur ist sich einig, dass die Gründe in diesem Fall durch die allgemeine Lage im Land verursacht werden, die eine (erneute) Auswanderung fördern (Ruedin et al. 2019, S. 60).

Am Beispiel der Migration aus dem Kosovo lässt sich aufzeigen, dass eine erfolgreiche Integration in der Schweiz nicht unbedingt hinderlich für eine Rückkehr ist, sondern diese sogar fördern kann, indem in der Schweiz angeeignete Fähigkeiten im Heimatland entsprechend genutzt werden können. Grössere Aufenthaltssicherheit, bessere finanzielle Möglichkeiten und eine erhöhte Koordination der Initiativen im Herkunftsland – etwa indem sich Remigrierte in einem Verein zusammenschliessen und gemeinsam eine Schule oder eine Wasserversorgung finanzieren – führt zu Projekten mit mehr Entwicklungspotenzial, als dies Rimessen an Privathaushalte typischerweise tun (Ruedin et al. 2019, S. 69).

*4. Welches sind die mittel- bis langfristigen Folgen auf die Schweizer Gesellschaft und Wirtschaft? Welche Jobs und Berufssegmente werden durch die Integrationsbemühungen Veränderungen erfahren, insbesondere in Bezug auf die Lohnstruktur und die Durchmischung? Welche Auswirkungen sind auf die generelle Zusammensetzung der Schweizer Bevölkerung zu erwarten, insbesondere in urbanen Gebieten?*

Einschlägige Studien der Fachliteratur haben ergeben, dass auf dem Arbeitsmarkt die Arbeitsmigration zur ansässigen Erwerbsbevölkerung weitgehend komplementär wirkt. Arbeitsmigration ermöglicht es, allfälligen Mangel zu überbrücken, wovon der Arbeitsmarkt insgesamt und damit auch die einheimischen Arbeitnehmenden profitieren können. In der Schweiz konnten aufgrund der Arbeitsmigration insgesamt kaum negative Einflüsse auf die Arbeitslosigkeit oder das Lohnniveau der einheimischen Bevölkerung nachgewiesen werden. Dort wo die Zuwanderung mit Herausforderungen verbunden ist, wurden vom Bund und den Kantonen flankierende Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials ergriffen. Aus rein arbeitsmarktlicher Sicht ist die Asylnmigration kritischer zu beurteilen, da die vorhandenen Qualifikationen von Personen im Asylbereich weniger der expliziten Nachfrage im Schweizer Arbeitsmarkt entsprechen, während gleichzeitig auch Zugangshindernisse bestehen, etwa bei der Anerkennung von Diplomen. Gleichzeitig zeigt die Fachliteratur auch hier eine klare Komplementarität, und dass eine Verdrängung der Schweizerinnen und Schweizer eher unwahrscheinlich ist. Die Fachliteratur macht zudem deutlich, dass eine Konkurrenzsituation am ehesten bei wenig qualifizierten Personen entstehen könnte. In der Schweizer Bevölkerung sind dabei typischerweise anwesende ausländische Arbeitnehmende betroffen (Ruedin et al. 2019, S. 69-70).

Bei der Migration handelt es sich in der Schweiz um gleichzeitig den wichtigsten und den am schwierigsten voraussehbaren Faktor für die demografische Entwicklung. Vor allem die Arbeitsmigration und der Familiennachzug haben einen wesentlichen Einfluss auf die Demografie der Schweiz (Ruedin et al. 2019, S. 33). Relevant ist, wer mittel- und langfristig in der Schweiz bleibt. Dadurch, dass jedoch diejenigen Arbeitsmigranten und -migrantinnen, die nicht langfristig in der Schweiz bleiben, oft durch jüngere abgelöst werden, wird die Gesellschaft kontinuierlich etwas verjüngt, was zu einer geringeren Alterung führt (Ruedin et al. 2019, S. 70). Die Szenarien des Bundesamts für Statistik zeigen jedoch deutlich, dass auch mit steigenden Migrationsbewegungen eine Alterung der Gesellschaft nicht verhindert werden kann (Ruedin et al. 2019, S. 24).

## **4 Schlussfolgerungen**

Insgesamt ist aufgrund der vorliegenden Literaturanalyse festzuhalten, dass die Resultate im Grossen und Ganzen die Ausrichtung der bisherigen Schweizer Migrationspolitik und -praxis bestätigen. Das aktuelle System hat sich bewährt.

Was die in den ersten drei Fragen und in der Begründung des Postulats vordergründig angesprochene *Asylnmigration* betrifft, so legen die geopolitischen Entwicklungen der letzten Jahre nahe, dass auch in Zukunft Geflüchtete vermehrt mittel- und langfristig in der Schweiz bleiben werden. Die Erkenntnisse bestätigen den von der Schweiz in der Asyl- und Integrationspolitik eingeschlagenen Weg und damit im Grundsatz die Politik einer frühzeitigen Integrationsförderung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen: Mit den beschleunigten Asylverfahren, die am 1. März 2019 schweizweit eingeführt wurden, wissen Schutzsuchende rasch, ob sie in der Schweiz bleiben dürfen. Durch die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz werden ab Herbst 2019 die Voraussetzungen dafür

geschaffen, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene rasch Teil unserer Gesellschaft werden und ins Berufsleben einsteigen können.

Die Literaturanalyse zeigt jedoch auch, dass es für die Volkswirtschaft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt ebenfalls sinnvoll ist, auch bei Unsicherheit bezüglich der Aufenthaltsdauer, wie bei Personen im laufenden Asylverfahren mit einer hohen Bleibeperspektive, Massnahmen zur Bildung und Beschäftigung vorzusehen, selbst wenn eine spätere Rückkehr das Ziel ist. Dies insbesondere auch mit Blick auf die Möglichkeit, dass die betreffenden Personen in langfristiger Perspektive einen Beitrag zu Entwicklung und Befriedung des Herkunftslands leisten können. Eine ausschliessliche Fokussierung auf eine mögliche Rückkehr führt langfristig zu hohen Kosten für die Aufnahmegesellschaft oder zu besonderen Herausforderungen im gesellschaftlichen Zusammenleben, wenn sich schliesslich ein Verbleib abzeichnet. Einige Länder sehen in diesem Zusammenhang für Asylsuchende Massnahmen vor, welche mit Elementen der Ausbildung und Kompetenzförderung kombiniert sind. Die Teilnahme an diesen Programmen ist unabhängig davon, ob sie später ein Bleiberecht erhalten oder nicht. Im Rahmen der OECD werden Beschäftigungsmassnahmen, die auf den Erwerb basaler beruflicher Kompetenzen verbunden mit konkreten Arbeitseinsätzen ausgerichtet sind und dem zum doppelten Zweck der Vorbereitung auf die Integration und auf die Rückkehr dienen, als «dual intent»-Massnahmen bezeichnet.

Auch in der Schweiz bestehen Beschäftigungsprogramme, welche neben der Bereitstellung einer simplen Tagesstruktur mit Elementen der Kompetenzförderung kombiniert sind. Diese vermitteln Asylsuchenden während des Wartens auf den Asylentscheid in Kurzausbildungen von einigen Wochen gezielt basale Kompetenzen für anschliessende Arbeitseinsätze. Dabei stehen Branchen im Vordergrund, für welche sowohl im Ziel- wie im Herkunftsland ein Mangel an Arbeitskräften besteht, beispielsweise in den Bereichen der Landwirtschaft, der Umwelt- und Energietechnik oder in bestimmten Dienstleistungssektoren wie der Informatik und Programmierung. Ziel der Massnahmen ist es, dass sich für die betroffenen Personen im Falle eines negativen Asylentscheids die Perspektiven für eine erfolgreiche Reintegration im Heimatland erhöhen und damit auch die Bereitschaft zu einer freiwilligen Rückkehr unterstützt wird. Bei einem positiven Asylentscheid oder einer vorläufigen Aufnahme lässt sich das Erlernte im schweizerischen Arbeitsmarkt nutzen. Die Beschäftigung und das Erlernen basaler beruflicher Kompetenzen in der Anfangsphase nach der Einreise hat einen starken Einfluss für die berufliche Integration in späteren Jahren. Studien zeigen, dass je länger Personen im Asylbereich keinerlei Beschäftigung nachgehen, die spätere Wahrscheinlichkeit eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, stark abnimmt, was zu hohen Folgekosten führt (Ruedin et al. 2019, S. 25).

Weitere Untersuchungen und Pilotprojekte sind notwendig, um aufzuzeigen, unter welchen konkreten Umständen es möglich ist, die Integration in der Schweiz so zu fördern, dass bei einer späteren Rückkehr auch das Herkunftsland gewinnt. Dabei ist auch zu untersuchen, ob und welche zusätzlichen Massnahmen notwendig sind, um die Rückkehrbereitschaft aufrecht zu erhalten. In diesem Zusammenhang ist zudem ein vermehrter Einbezug der Perspektive der betroffenen Migrantinnen und Migranten erstrebenswert.