

Das Kreuz mit den Kontingenten

In der Schweizer Zuwanderungspolitik gibt es immer noch planwirtschaftliche Elemente

Während sich die politische Diskussion über die Zuwanderung auf das Freizügigkeitsabkommen konzentriert, kritisiert die Schweizer Wirtschaft die zu geringe Möglichkeit zur Rekrutierung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten.

Mue. · Die Schweiz erlebt derzeit ein Wiedererwachen der Planwirtschaft. So fordert die SVP in ihrer Begrenzungsinitiative, die Schweiz müsse die Möglichkeit zurückhalten, Kontingente festzulegen. Es sollten jährlich Höchstzahlen für Aufenthaltbewilligungen bestimmt werden, in die alle Ausländerkategorien einbezogen werden müssten. Vereinfacht formuliert, weiss die Politik aus Sicht der SVP besser über die Bedürfnisse der hiesigen Wirtschaft Bescheid als die Unternehmen selbst.

Zauberformel Verteilschlüssel

Um zu sehen, was das für Folgen haben kann, lohnt ein Blick auf die Schweizer Zuwanderungspolitik, in der das Instrument der Kontingente Tradition hat. Es wird bei der Zuwanderung für Arbeitskräfte aus Drittstaaten – also Personen, die nicht aus EU-/Efta-Staaten kommen – immer noch angewandt. Jährlich berechnet der Bundesrat mithilfe eines Verteilschlüssels den «Bedarf» der in den Kantonen ansässigen Unternehmen.

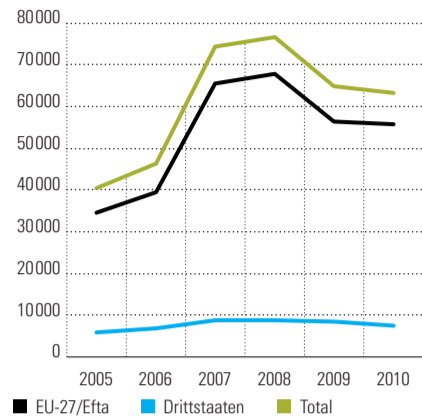
Die Berechnung erfolgt auf Basis der Vollzeitstellen in den jeweiligen Kantonen, ohne dass sich die Politik mit der Wirtschaft vor Ort über deren tatsächlichen Bedarf austauscht. Diesen Umstand kritisiert CVP-Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter. Die Zuteilung an die Kantone erfolge gemäss der Zahl der vom Bundesamt für Statistik ermittelten Arbeitsplätze, egal ob die dahinterstehenden Arbeitgeber Kontingente benötigen oder nicht, heisst es in ihrer Anfrage an das Justiz- und Polizeidepartement.

Dieser seit 2006 gültige Verteilschlüssel trägt nach Angaben des Bundesamtes für Migration (BfM) der Grösse des jeweiligen regionalen Arbeitsmarktes Rechnung. Der behördlich festgelegte Bedarf teilt sich auf in Höchstzahlen für Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligungen bis maximal 24 Monate) sowie für Aufenthaltswilligungen (B-Bewilligungen ab 24 Monate; befristet oder unbefristet).

Zudem können die Kantone noch auf eine Bundesreserve zurückgreifen, wenn sie die ihnen zustehenden Kontin-

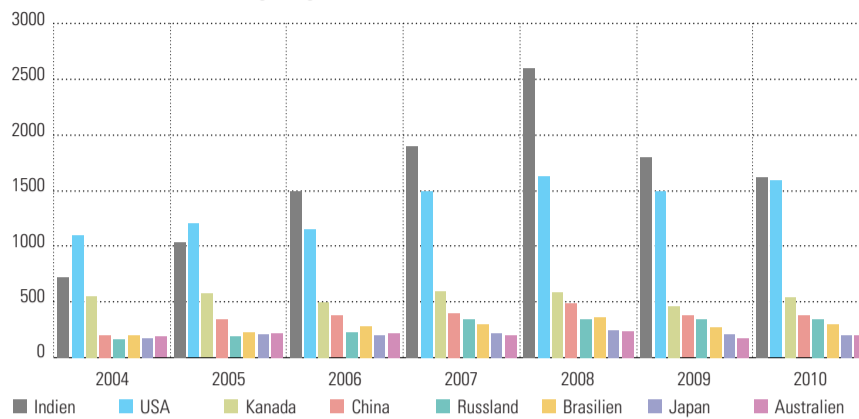
Es kommen nur wenige hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten in die Schweiz – trotz wachsendem Bedarf der Wirtschaft

Zuwanderer sind vorrangig EU-Bürger



QUELLE: BUNDESAMT FÜR MIGRATION

Nationalitäten der Drittstaatenangehörigen



gente aufgebraucht haben. Zwar verkauft die Politik diese Reserve des Bundes als Zeichen für die Flexibilität des Systems. Dennoch basieren diese staatlich verordneten Höchstzahlen stets auf dem die Bedürfnisse der Unternehmen ausser acht lassenden Verteilschlüssel. Über den Projektplanungen der Wirtschaft, in denen sie auf Fachkräfte aus Drittstaaten bauen, hängt also immer das Damoklesschwert einer behördlichen Zu- oder Absage für das angeforderte Personal. Seinem Unmut über den Mangel an hochqualifiziertem Personal hatte jüngst der Internetkonzern Google Luft gemacht, als er drohte, Zürich zu verlassen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Höhe der Kontingente der behördlichen Willkür unterliegt. Das zeigte sich am 4. Dezember 2009, als der Bundesrat kurzfristig die Höchstzahlen für 2010 halbierte, ohne sich zuvor mit den Kantonen und den Sozialpartnern ausgetauscht zu haben. Zwar machte der Bundesrat den Schritt im Laufe des Jahres 2010 wieder rückgängig, doch diese willkürliche Kürzung der Kontingente ohne Rücksprache mit der Wirtschaft stärkte nicht das Vertrauen in das bestehende System.

Dabei sind die Unternehmen auf die Zuwanderer aus Drittstaaten angewiesen, denn es handelt sich um Talente, die auch in der EU kaum zu finden sind. Gesucht sind laut Jan Atteslander, Mitglied der Geschäftsleitung von Economiesuisse, vor allem Spezialisten aus den Fachgebieten Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik, also den MINT-Fächern. Dementsprechend hochqualifiziert ist dieses vorrangig aus Indien und den Vereinigten Staaten stammende Personal, das oft nur für kurze Projekte in die Schweiz kommt. Nach BfM-Angaben haben

80% der aus Drittstaaten zugelassenen Arbeitskräfte einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss; die restlichen 20% verfügen über eine spezielle Fachausbildung oder Berufserfahrung.

Wettbewerb um die Besten

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund betont zwar, die Arbeitgeber könnten das fehlende Personal auch am heimischen Arbeitsmarkt finden, doch angesichts der bereits geringen Arbeitslosenzahlen bleiben Zweifel. Der CIO von Credit Suisse, Karl Landert, verweist auf eine breit angelegte Studie des Vereins für ICT-Berufsbildung, nach der es bis 2017 einen Bedarf von mehr als 30 000 Informatikern geben wird. Gelingt es nicht, diesen Fachkräftemangel zu entschärfen, geht Potenzial für künftiges Wachstum in der Schweiz verloren, und die Unternehmen verlagern die Wertschöpfung in die Länder, wo es ausreichend hochqualifiziertes Personal

gibt. Die Problematik werde durch die Möglichkeiten der Personenfreizügigkeit und das Outsourcing gewisser Aufgaben gedämpft, aber nicht entschärft, schreibt der Wirtschaftsverband Economiesuisse in der «Digitalen Agenda 2020» und warnt vor Selbstzufriedenheit.

Eine undankbare Rolle falle in diesem Prozess den kantonalen Arbeitsmarktbehörden zu, die sich im Spannungsfeld zwischen der Nachfrage der Wirtschaft und den Vorgaben der Ausländerpolitik befänden, sagt Markus Assfalg, der die kantonale Standortförderung beim Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich leitet. Diese Ämter stehen bei ihrer Planung vor erheblichen Problemen bei der Abschätzung des im Verlauf eines Jahres anfallenden Bedarfs der Unternehmen. Es wären bereits nach zwei oder drei Monaten alle Kontingente aufgebraucht, wenn sein Amt sofort allen Gesuchen der Unternehmen eine Zusage

Bürokratische Hürden

Mue. · In der Schweiz gibt es für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System. Die Erwerbstätigen aus der EU sowie aus den drei Efta-Ländern Island, Liechtenstein und Norwegen profitieren vom 2002 in Kraft getretenen Personenfreizügigkeitsabkommen. Für Arbeitskräfte aus allen anderen Staaten (Drittstaaten) gibt es Kontingente, deren Höhe der Bundesrat jährlich festlegt. Wenn ein Unternehmen eine Bewilligung für eine Fachkraft aus einem Drittstaat beantragt, sind nach Angaben von Markus Assfalg vom Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürichs folgende drei Kriterien zu erfüllen: Erstens muss der Betrieb nachweisen, dass es sich um eine

Fachkraft handelt, die er im EU-/Efta-Raum nicht rekrutieren kann («Inländer-vorrang»). Zweitens muss die Arbeitskraft über eine spezielle Qualifikation verfügen. Drittens müssen die orts- und branchenüblichen Löhne und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Diese Anforderungen an die Bewilligung einer Fachkraft stellt die Unternehmen vor die Aufgabe, die notwendigen Unterlagen zu erstellen, was mit bürokratischem Aufwand verbunden ist. Zudem müssen die Behörden diese prüfen. Hätte die SVP mit ihrer Forderung nach Kontingenten auch für die Zuwanderer aus der EU Erfolg, käme auf Wirtschaft und Verwaltung eine immense Bürokratielawine zu.

Kontingente für Angehörige aus Drittstaaten

Aufenthalter (B-Bewilligungen)		
Kontingentsperiode	Kontingent	Ausschöpfung in %
2006	4000	64
2007	4000	90
2008	4000	100
2009	4000	88
2010	3000	100

Kurzaufenthalter (L-Bewilligungen)		
Kontingentsperiode	Kontingent	Ausschöpfung in %
2006	5000	99
2007	7000	99
2008	7000	100
2009	7000	100
2010	8000	77

NZZ-INFOGRAFIK/tdf.

erteilte, so beschreibt Assfalg das Dilemma, vor dem seine Behörde steht.

Im Kanton Zürich gingen 2010 rund 4000 Gesuche für Angehörige aus Drittstaaten ein, wobei nicht alle davon zulasten des Kontingents gingen. Zum Vergleich: Der Bundesrat sprach dem Kanton Zürich auf Basis des Verteilschlüssels im vergangenen Jahr 504 L-Bewilligungen und 353 B-Bewilligungen zu. Hinzu kam noch die Möglichkeit, auf die Bundesreserve zurückzugreifen. Die Zahlen zeigen, dass der Einwand der Politik, die Unternehmen schöpften die Kontingente nicht aus, zu kurz greift. Für die ganze Schweiz mag dieser Befund zutreffen, allerdings mangelt es an transparenten Zahlen über mögliche Divergenzen zwischen den Kantonen. So verweist der Schweizerische Arbeitgeberverband darauf, dass bereits im Frühling in Kantonen mit weitgehend ausgeschöpften Kontingenten Gesuche abgelehnt würden, die dagegen in kontingentsreichen Kantonen ohne Schwierigkeiten bewilligt würden.

Brisante Gefechtslage

Trotz dem Fachkräftemangel sind die Forderungen der Wirtschaft angesichts der politischen Gefechtslage im anstehenden Wahlkampf verhalten. Sie spricht sich nicht offen für eine Abschaffung der Höchstzahlen aus, auch wenn es hinter vorgehaltener Hand oft andertönt. Die Unternehmen plädieren dafür, die Kontingente massvoll zu erhöhen und den Bewilligungsprozess zu entbürokratisieren. Es bleiben jedoch Zweifel, ob diese Schritte allein ausreichen werden, denn der internationale Wettbewerb um die besten Talente hat erst begonnen. Der Blick der Schweizer Politik sollte deshalb über den europäischen Tellerrand hinausgehen.

Schweizer Unternehmen benötigen hochqualifiziertes Personal aus Drittstaaten

Der Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes Thomas Daum über Kontingente und unzureichendes statistisches Material

Viele hochqualifizierte Personen aus der Europäischen Union wandern in die Schweiz ein. Dennoch fordern Sie eine Erhöhung der Kontingente für Angehörige aus Drittstaaten. Wie passt das zusammen?

Tatsächlich können die schweizerischen Unternehmen dank der Personenfreizügigkeit viele hochqualifizierte Arbeitskräfte aus der Europäischen Union rekrutieren. Aber das reicht nicht aus, denn in manchen Bereichen sind die benötigten Arbeitskräfte auch auf dem europäischen Arbeitsmarkt nicht zu finden. Die Schweizer Wirtschaft braucht deshalb subsidiär hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten, also aus Ländern wie beispielsweise den Vereinigten Staaten, Australien oder Indien. Zudem brauchen die internationalen Gesellschaften Drittstaaten-Bewilligungen, um konzerninterne Personalverschiebungen im Management, für Projektteams, für Spezialfunktionen oder für die Ausbildung vorzunehmen zu können. Um es nochmals auf den Punkt zu bringen: Die Schweizer Wirtschaft profitiert von der Personenfreizügigkeit, doch sie braucht

noch etwas mehr hochqualifiziertes Personal aus Drittstaaten.

Allerdings verweist die Politik immer wieder darauf, dass die Unternehmen die Kontingente nicht voll ausschöpfen.

Mit der Aussage, die Kontingente seien nicht voll ausgeschöpft, umschreibt die Politik die Situation nur unvollständig. Es fehlen uns nämlich umfassende behördliche Informationen, wie viele Gesuche gestellt, wie viele bewilligt und wie viele abgelehnt wurden. Ich werfe den Behörden damit keine Fehlinformationen vor. Doch die Unternehmen klagen immer wieder, dass sie dringend benötigte Bewilligungen nicht erhielten. Wir gehen diesen Klagen nach, die in manchen Fällen plausibel erscheinen.

Das System zur Vergabe der Kontingente funktioniert also nicht reibungslos.

Es kann nicht nahtlos aufgehen, weil die Kontingente zur Hälfte auf die Kantone verteilt werden und die andere Hälfte vom Bund freigegeben wird. Gegen Ende Jahr holt der Bund nichtgenutzte Kontingente wieder zurück. Da verbleiben Koordinationsverluste.

Welche Branchen leiden besonders unter diesen Engpässen?

Entsprechende Signale kommen zurzeit vor allem aus dem ICT-Bereich, wobei ICT ja für Informatik- und Kommunikationstechnologie steht. Und zwar sowohl aus der Branche selbst wie auch aus Kreisen der Anwender. Über



«Uns fehlen umfassende Informationen von den Behörden.»

Thomas Daum
Direktor Schweizerischer Arbeitgeberverband

Knappheitserscheinungen klagen aber auch die Finanzdienstleister und andere Unternehmen, die besondere Spezialisten suchen. Zudem brauchen ausländische Firmen, deren Zentralen wir in die Schweiz holen wollen, Bewilligungen für ihr Personal, das sie aus den Ursprungsländern mitbringen. Europäische Hauptsitze sind eine «plaque tour-

nante», also eine Drehscheibe, für die Mitarbeiter, denn wichtige Schritte auf der Karriereleiter erfolgen immer über die Firmenzentralen. Da stellen wir bei den Hochqualifizierten eine entsprechende Rotation fest.

Wie könnte eine wirtschaftsfreundliche Lösung dieses Problems aussehen?

Wir sollten wie gesagt die Informationen über den effektiven Bedarf an Arbeitskräften aus Drittstaaten verbessern und auf dieser Basis die Bewirtschaftung der Kontingente im Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen optimieren. Man sollte dabei die Art der Kontingente prüfen und z. B. grosszügigere Lösungen für Personen finden, die nur für eine klar begrenzte Zeit in die Schweiz kommen, etwa für die Dauer eines Projekts. Oder nehmen Sie ein anderes Beispiel. Hierzulande gibt es zahlreiche internationale Schulen, die auf ausländische Lehrkräfte angewiesen sind. In solchen Fällen wäre es sinnvoller, diesen internationalen Schulen ein entsprechendes Kontingent zuzusprechen. Mit funktionsbezogenen Pauschallösungen liesse sich also

auch der administrative Aufwand reduzieren, der in den vergangenen Monaten stark zugenommen hat. Auch darunter leidet derzeit die Schweizer Wirtschaft.

Ordnungspolitisch wäre es die beste Lösung, die Kontingente abzuschaffen. Das halten wir für problematisch und für politisch unrealistisch.

Welche Folgen sehen Sie, wenn die Politik nicht auf die Forderungen der Wirtschaft eingeht?

Es ist klar, dass wir im Rahmen der Ausländerpolitik an den besonderen Voraussetzungen für den Zuzug von Arbeitskräften aus Drittstaaten festhalten müssen. Auch die Kontingente werden wir nur sehr beschränkt erhöhen können. Aber wir müssen uns dennoch bewusst sein, dass Unternehmen oder Teile davon oder auch Konzernprojekte aus der Schweiz abwandern bzw. erst gar nicht in die Schweiz kommen, wenn sie an anderen Standorten ihren Bedarf an qualifiziertem Personal besser decken können.

Interview: Mue.