

Forum suisse pour l'étude des migrations

Rue des Terreaux 1
Tél. 032 718 39 20



Schweizerisches Forum für Migrationsstudien

CH-2000 Neuchâtel
Fax 032 718 39 21

Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU

Vorschlag zuhanden der Expertengruppe Migrationspolitik

von

PD Dr. Andreas Wimmer

Ein Arbeitspapier des
Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
an der Universität Neuenburg
Juli 1997

verfasst im Rahmen eines Mandats des
Bundesamts für Flüchtlinge
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Ein Arbeitspapier
des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien

Autor: Andreas Wimmer

Verfasst im Rahmen eines Beratungsmandats für das Bundesamt für Flüchtlinge,
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 by Schweizerisches Forum für Migrationsstudien
Rue des Terreaux 1
CH - 2001 Neuchâtel

Tel.: ++41 32 718 39 20
Fax: ++41 32 718 39 21

E-mail: secretariat.fsm@unine.ch

URL: <http://www.unine.ch/fsm/>

1 Einleitung

Das hier vorzustellende Modell soll die Zuwanderung von Personen regeln, welche nicht Bürger eines Mitgliedstaates der EU sind. Es beschränkt sich ausserdem auf die Zulassung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, betrifft also weder Asylsuchende noch Personen, welche im Rahmen des Familiennachzugs einwandern. Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU machen lediglich einen sehr kleinen Teil der Gesamteinwanderung in die Schweiz aus. Dieser Zuwanderung kommt jedoch insofern erhöhte Bedeutung zu, als sie nach Abschluss eines Freizügigkeitsabkommens mit der EU *den einzigen steuerbaren Bereich* darstellen wird.

Das Modell basiert auf vier politischen Zielsetzungen:

- a) Die Zulassung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit orientiert sich zukünftig an den *langfristigen Bedürfnissen der Gesamtwirtschaft*; branchen-, regional- und betriebsspezifische Interessen treten demgegenüber in den Hintergrund;
- b) die *nationalstaatlichen Eigeninteressen* (beispielsweise ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Zugewanderten und Einheimischen) stellen weiterhin einen Bezugspunkt bei der Gestaltung der Zulassungspolitik dar; Einwanderung soll deshalb grundsätzlich beschränkt und vom Staat gesteuert werden;¹
- c) bei der Dauereinwanderung soll zukünftig die *Integrationsperspektive vermehrt berücksichtigt werden*, da nicht nur Arbeitskräfte, sondern Menschen einwandern, welche langfristige Mitglieder der schweizerischen Gesellschaft werden.
- d) Dies gilt nicht für befristete Aufenthalte zur Ausübung einer spezifischen Tätigkeit, eine Migrationsform, die in Zukunft vermehrt an Bedeutung gewinnen wird (Salt 1993) und welche auch Gegenstand verschiedener internationaler Abkommen (Gatts, OECD) ist, an denen sich die Schweiz beteiligt. Diesem Bedürfnis ist ebenfalls Rechnung zu tragen.

Selbstverständlich sind auch andere Grundzielsetzungen denkbar, welche zu einer veränderten Einschätzung der Grenzen und Möglichkeiten einer zukünftigen Zulassungspolitik führen würden. So liesse sich ausgehend von der ethischen Infragestellung von nationalstaatlichen Mobilitätsrestriktionen ein weltweites Freizügigkeitsregime fordern (Carens 1987; International Migration Review 1996). Aus einer radikalliberalen Perspektive wäre die Legitimität und Effektivität einer vom Staat betriebenen Zulassungspolitik anzuzweifeln und ein "Marktmechanismus" der Steuerung von Einwanderung zu fordern (Straubhaar 1993). Schliesslich liessen sich auch humanitäre und universalistische Zielsetzungen formulieren, welche den volkswirtschaftlichen, nationalstaatlichen und integrationspolitischen Interessen u.U. entgegenstehen (siehe beispielsweise SEK 1996; Bündnis 90/Die Grünen 1997).

2 Überlegungen zum zukünftigen Arbeitskräftebedarf

Ausgehend von den hier gewählten Zielsetzungen stellt sich zunächst einmal die Frage, wie sich die Bedürfnisse der schweizerischen Volkswirtschaft in Zukunft entwickeln werden. Alle greifbaren Studien zum Arbeitskräftebedarf kommen zum Schluss, dass zukünftig der Bedarf

¹ Die Steuerungskapazität nimmt allerdings aus verschiedenen Gründen kontinuierlich ab; siehe dazu Hollifield 1993; van Amersfoort 1996.

an semi- oder niedrigqualifizierten Arbeitskräften weiter abnehmen und jener an hochqualifizierten Arbeitskräften zunehmen wird (siehe für Europa Coleman 1992:438-445; Hudson Institute 1987; US Department of Labor 1994; für die Schweiz Gaillard et al. 1991). Dies hängt mit der zunehmenden Kapitalintensität der Produktion zusammen, der steigenden Arbeitsproduktivität, der Verschiebung der sektoriellen Gewichte zugunsten des Dienstleistungssektors (insbesondere zugunsten von Ausbildung, Forschung und Entwicklung sowie Managementfunktionen) und der Flexibilisierung der Betriebsorganisation.

In der Zukunft wird die Globalisierung auf ökonomischer, politischer und kultureller Ebene voraussichtlich weiter zunehmen und den Konkurrenzdruck zwischen Betrieben, aber auch zwischen ganzen Gesellschaften (als "Standorten") verschärfen. Entscheidend für das Bestehen in diesem Wettbewerb ist unter anderem eine gut qualifizierte, flexible, anpassungs- und lernfähige Bevölkerung. Ein Massenbedarf nach unqualifizierten Arbeitskräften, wie er in den Boomphasen der industriellen Expansion (Stichwort: Fordismus) zu beobachten war, wird sich in den hochentwickelten Ökonomien nicht mehr einstellen (Fielding 1993). Es wäre in jedem Fall volkswirtschaftlich ungünstig und integrationspolitisch verheerend, einem allfällig ansteigenden Bedarf nach solchen Arbeitskräften mit den Mitteln der Zulassungspolitik nachzugeben, weil dadurch Innovationen behindert und das Produktivitätsniveau tief gehalten wird und weil die lediglich periphere Integration im sekundären Arbeitsmarkt beim nächsten konjunkturellen Abschwung mit hoher Arbeitslosigkeit offen zu Tage treten würde (Gaillard et al. 1991). Dies haben auch die Erfahrungen mit dem schweizerischen Migrationsregime der Vergangenheit gezeigt (Borner-Barth 1980; Schuler 1984; Blattner 1985; Schwarz 1988; Dhima 1991; Stalder et al. 1994).

3 Konsequenzen für ein Migrationsregime der Zukunft

Welche Konsequenzen haben diese Entwicklungen für den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften? Die Beantwortung dieser Frage hängt auch von der Veränderung des inländischen Angebotsprofils ab. Quantitativ hat sich das inländische Arbeitskräfteangebot durch die starke Ausdehnung weiblicher Erwerbsarbeit erweitert. Dieser Trend wird sich wahrscheinlich fortsetzen. Gleichzeitig ist eine Erhöhung des durchschnittlichen Ausbildungsniveaus sowie eine weitere Hebung der Ansprüche an die Qualität der Arbeitsplätze festzustellen.

Aus der Entwicklung von Gesamtnachfrage und (inländischem) Angebot ergeben sich folgende Schlussfolgerungen für den zukünftigen Bedarf an *zugewanderten* Arbeitskräften:

- Ein Massenbedarf nach unqualifizierten oder halbqualifizierten Arbeitskräften wird auch bei einem ökonomischen Aufschwung nicht mehr entstehen, eine *Massenimmigration ist deshalb weder nötig* noch im Hinblick auf die langfristigen Integrationsschwierigkeiten und die volkswirtschaftlichen Konsequenzen wünschbar.
- Aufgrund des zunehmenden Anspruchsniveaus sowie der verbesserten sozialstaatlichen Absicherung bleibt jedoch auch bei hoher Arbeitslosigkeit in allen europäischen Ländern ein *Bedarf nach niedrigqualifizierten Zuwanderern auf den untersten Ebenen der sozio-professionellen Hierarchie* bestehen, insbesondere in arbeitsintensiven Bereichen mit

wenig Automatisierungsmöglichkeiten (Bau, Tourismus).² Denn die bereits etablierten ausländischen Arbeitskräfte sind aufgrund ihrer gestiegenen Stellung in der Berufsprestigehierarchie ebensowenig wie schweizerische Arbeitnehmer für die Ausübung solcher Tätigkeiten zu gewinnen (vgl. Piore 1979).

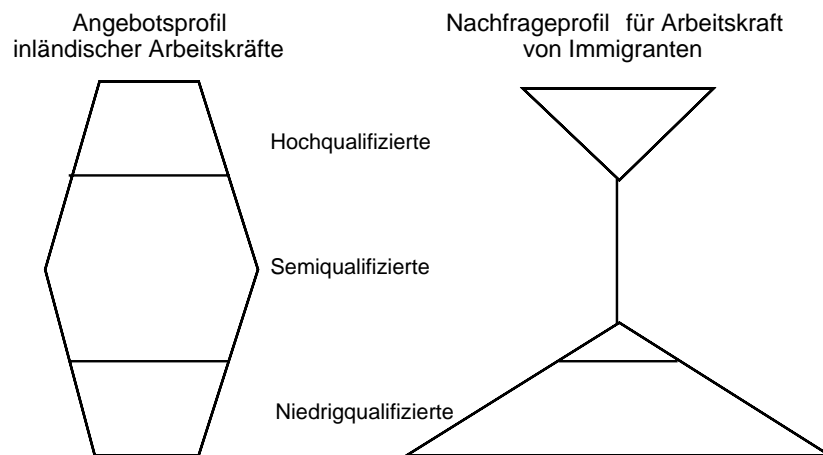
- Bereits heute ist deutlich, dass der Bedarf an Hochqualifizierten auf dem inländischen Arbeitsmarkt nicht gedeckt werden kann. Aufgrund der langfristig gesehen weitaus *besseren beruflichen und sozialen Integrationschancen hochqualifizierter Arbeitskräfte* ist die Immigration in diesem Bereich unproblematischer.

Zusammenfassend lässt sich der Bedarf nach ausländischen Arbeitskräften in Vergangenheit und Zukunft folgendermassen graphisch darstellen (nach Böhnig 1995:53ff.; die Grössen der Flächen geben keine absoluten Verhältnisse an, sondern den relativen Anteil unterschiedlicher Qualifikationsstufen).

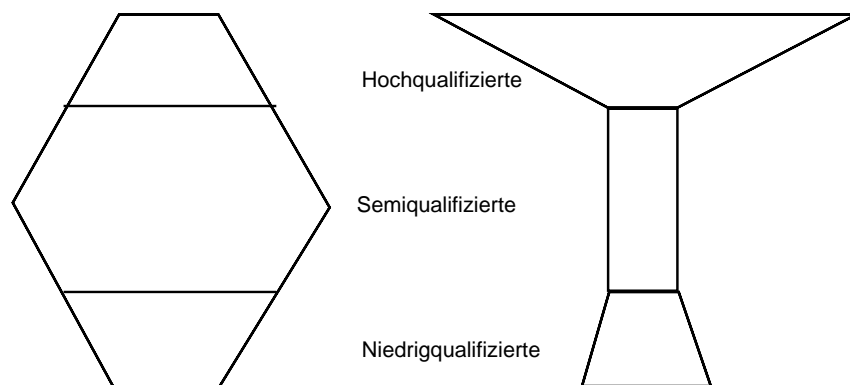
² Ob dieser Bedarf nach niedrigqualifizierten Arbeitskräften durch die Globalisierung gefördert wird und ob dies die zunehmende Immigration Niedrigqualifizierter aus dem Süden erklärt (weil beispielsweise durch die Globalisierung eine neue Schicht hochbezahlter Angestellter im Dienstleistungssektor entsteht, welche persönliche Dienstleistungen, neue Angebote im Freizeit- und Gastronomiebereich nachfragt; vgl. Sassen 1996), ist in der Literatur umstritten. Es scheint sich ein Konsens abzuzeichnen, demzufolge dies zumindest für die europäischen Wohlfahrtsstaaten nicht gilt (Hjarnø 1996; Kloosterman 1996)

Veränderung der Nachfrage nach Arbeitskraft von Immigranten in Nordwesteuropa

60er Jahre



90er Jahre



Quelle: Böhnig 1995:53ff.

4 Herkunftsländer zukünftiger Arbeitsmigranten

Aus welchen Ländern soll zukünftig die Zuwanderung von Arbeitsmigranten erfolgen? Kern einer Zulassungsregelung wird das Freizügigkeitsabkommen mit der EU darstellen. Damit das Freizügigkeitsabkommen innenpolitisch akzeptabel wird, müssen auf der anderen Seite die Einwanderungsmöglichkeiten von ausserhalb Europas restriktiv ausgestaltet werden, wie die Studie von Mahnig (1996) zeigt. Die Zahl der Zuwanderer von ausserhalb Europas muss deshalb begrenzt bleiben (Kontingentierung) und auf gut bis sehr gut qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt werden.

Gegen die Wiedereinführung von Einwanderungsmöglichkeiten auch für weniger qualifizierte Arbeitskräfte von ausserhalb der EU sprechen neben innenpolitischen Rücksichtnahmen folgende Argumente:

- Gegenwärtig besteht bereits ein grosses ungenutztes Potential weniger qualifizierter Arbeitskräfte in der Schweiz. Es wird durch die Asylnmigration ständig vergrössert (vgl. Piguet et al. 1996).
- Nach Abschluss eines Freizügigkeitsabkommens können ohne Einschränkungen Arbeitskräfte aus den Mitgliedstaaten der EU beschäftigt werden. Im Verhältnis zu den achtziger und frühen neunziger Jahren würde sich allerdings das Angebot an schlechter qualifizierten Zuwanderern verknappen, falls gleichzeitig keine Niedrigqualifizierte von ausserhalb der EU mehr zugelassen würden. Die volkswirtschaftlichen Konsequenzen dieser relativen Verknappung sind insgesamt positiv zu beurteilen (vgl. die Modellrechnungen von Gaillard et al. 1991). Nicht vergessen werden sollte zudem, dass die Erweiterungsdynamik der EU in absehbarer Zeit dazu führen wird, dass auch einige osteuropäische Länder zum liberalisierten Arbeitsmarkt gehören werden.
- Häufig wird argumentiert, dass Spezialkenntnisse auch wenig qualifizierter Arbeitnehmer von ausserhalb Europas in der Schweiz benötigt werden. Sie können jedoch ebenso gut durch Ausbildung der bereits Ansässigen (Schweizer Staatsbürger, Ausländer, Flüchtlinge) vermittelt werden.
- Die langfristigen beruflichen Integrationschancen sind bei schlecht qualifizierten Personen weniger gegeben (vgl. z.B. Wooden 1991).
- Es müssten weitere Zulassungskriterien eingeführt werden, da wohl nicht allen Einwanderungswilligen der Welt die entsprechende Möglichkeit eröffnet werden kann. Die denkbaren Zusatzkriterien sind aber entweder kaum praktikabel (beispielsweise das Kriterium der Bedürftigkeit) oder ethisch fragwürdig (wie eine positive Diskriminierung von Angehörigen bestimmter Staaten oder gar Ethnien).

Wie könnte eine Zuwanderungsregelung für gut bis sehr gut qualifizierten Arbeitskräfte von ausserhalb der EU in einer innenpolitisch akzeptablen, ethisch vertretbaren und integrationspolitisch sinnvollen Art und Weise ausgestaltet werden?

Rekrutierungsabkommen eignen sich nicht für hochqualifizierte Immigranten, sondern für die Masseneinwanderung von niedrigqualifizierten Arbeitern. Rekrutierungsabkommen sind inflexibel und beruhen auf einem territorial-kulturellen Diskriminierungsmodus, der heute eindeutig Legitimitätsdefizite aufweist. Dasselbe gilt für eine Unterteilung in Regionen mit unterschiedlichen Zugangsrechten, etwa im Sinne des *Drei-Kreise-Modells*. Als Alternative bietet sich ein *Punktesystem* nach australischem oder kanadischem Vorbild an, das jenen Personen unabhängig von ihrer nationalen Zugehörigkeit den Vorzug gibt, deren berufliche und soziale Integrationschancen auch langfristig am grössten erscheinen. Punktesysteme beurteilen Personen gemäss ihren beruflichen und sprachlichen Fähigkeiten und eignen sich somit grundsätzlich auch für eine schweizerische Zuwanderungsregelung für gut bis hochqualifizierte Immigranten von ausserhalb der EU. Betrachten wir zunächst das australische und das kanadische System, bevor wir ein Modell für die Schweiz zu entwerfen versuchen.

5 Zum kanadischen und australischen Punktesystem

Zunächst gilt es die Grundprinzipien zu skizzieren, auf denen Zuwanderungsregelungen mit Punktesystemen beruhen.

a) Ein Punktesystem dient dazu, *qualifizierte Dauerimmigranten* auszuwählen. Es wird meist *nicht für temporäre Arbeitsbewilligungen* verwendet. Dies hängt damit zusammen, dass sich sowohl Kanada wie Australien in der Tradition merkantilistischer Besiedlungspolitik als Einwanderungsländer verstehen und nie ein Rotationsmodell kannten. Grundsätzlich lässt sich ein Punktesystem aber auch für Kurzaufenthalter verwenden, wie die Diskussionen in den USA zeigen (Papademetriou und Yale-Loehr 1996:175-179). In Kanada werden teilweise auch Flüchtlinge aufgrund eines Punktesystems aufgenommen, in Australien zudem entferntere Familienmitglieder einer bereits eingewanderten Person (erwachsene Kinder, Brüder und Schwestern, Tanten und Onkel). Australien kennt zudem ein Punktesystem für Unternehmer, das insbesondere die Fähigkeiten als Manager, die Zahl der potentiellen Angestellten etc. beurteilt.

b) Die Zahl der über ein Punktesystem rekrutierten Arbeitskräfte kann begrenzt werden (*Kontingentierung*).

c) Das Punktesystem zielt darauf ab, den *langfristigen volkswirtschaftlichen Nutzen* der Immigration zu optimieren. Beide Systeme bevorzugen deshalb qualifizierte und hochqualifizierte, erfahrene, junge und sprachgewandte Arbeitskräfte. Einige Punktesysteme enthalten Elemente, welche auf dem Konzept der *Knappheit von Arbeitskräften* in bestimmten Branchen basieren. Allerdings nimmt die Bedeutung dieses Kriteriums ab, weil es für die Behörden in einem sich schnell ändernden ökonomischen Umfeld ausserordentlich schwierig und aufwendig ist, "Knappheit" in den verschiedenen Sektoren und Branchen adäquat zu messen.

d) In beiden Systemen ist es *nicht nötig, bereits einen Arbeitsplatz* vorweisen zu können. In Kanada wurde das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes allerdings bisher mit einer gewissen Anzahl Punkte "belohnt". In Australien werden Personen, welche bereits einen Arbeitsplatz vorweisen können, nicht über das Punktesystem zugelassen, sondern gemäss einem traditionelleren Verfahren (Inländerbevorzugung, Adäquatheit der Qualifikation für den Arbeitsplatz etc.).

e) Ein Punktesystem kann *unabhängig von der Zahl der Einwanderungen* zum Einsatz gelangen. Es impliziert nicht, dass sich ein Land im quantitativen Sinne zu einem Einwanderungsland deklariert. Es bedeutet dagegen, dass Personen aus allen Ländern der Welt gleiche Chancen für einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Eine Diskriminierung nach nationaler Herkunft ist lediglich indirekt via Beurteilung der Sprachkenntnisse eingebaut. Da Sprachen jedoch grundsätzlich erlernbar sind, ist diese Form der Diskriminierung ethisch unbedenklicher als beispielsweise eine Bevorzugung/Benachteiligung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Geschlechts.

f) In beiden Ländern ist die Grundstruktur des Punktesystems in einem Gesetz festgehalten. Die detaillierte Ausgestaltung wird den Behörden (dem Immigrationsministerium) überantwortet. Das Parlament bewilligt eine jährliche Einwanderungsquote Vorschlag des Ministeriums. Das Ministerium fällt auch den Entscheid über konkrete Einwanderungsanträge. Diese können auf den Botschaften gestellt werden, wo in den meisten Ländern auch ein "immigration officer" arbeitet.

Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die wichtigsten Elemente der Punktesysteme und ihre jeweilige Gewichtung. Auffallend ist die erhöhte Bedeutung, welche im neuen kanadischen System den persönlichen Fähigkeiten der Person zukommen soll (insbesondere den Sprachkenntnissen).

Elemente der Punktesysteme von Kanada und Australien

Kriterium	% - Anteil an der Minimalpunktzahl für eine positive Gesamtbeurteilung, welche mit der Maximalpunktzahl innerhalb einer Kategorie erworben werden kann		
	Kanada alt	Kanada neu	Australien (Immigranten <i>ohne</i> vorh. Arbeitsplatz und ausserhalb der Kategorie Unternehmer)
Schulbildung	23%	31%	in Kombination
Berufserfahrung	11%	13%	in Kombination
Berufsspezifische Ausbildung	26%	–	in Kombination
<i>Insgesamt Ausbildung/berufl. Erfahrung</i>	60%	44%	64% (nur Qualifikationen für den zuletzt ausgeübten Beruf zählen)
Alter	14%	19%	27%
Sprache	21%	31%	18%
Persönl. Eigensch.	14% (gem. Einschätzung der Behörden)	25% (gemäss zus. Fähigkeiten/Qualifikationen)	–
<i>Insgesamt ausserberufliche Fähigkeiten</i>	49%	75%	45%
Bonus für Berufsgruppe	14% (nur bei vorh. Arbeitsplatz)		9%
Arbeitsplatz vorhanden	14% (nur in Berufen mit Knappheit)	6%	(andere Einwanderungskategorie ohne Punktesystem)
<i>Insgesamt Charakteristiken des Berufs/der Stelle</i>	28%	6%	9%
Bonus für Unternehmer	42%		(andere Einwanderungskategorie mit eigenem Punktesystem)
Gewichtung	11% ("demographisch")	21% ² ("Arbeitsmarkt")	–

6 Vor- und Nachteile einer Zulassung über ein Punktesystem

Punktesysteme haben den Vorteil, dass sie

- für alle Akteure (Unternehmer, Immigranten, Behörden) transparent sind;
- flexibel sind, weil die Gewichtung der Elemente je nach Erfahrungen, die mit einem System gemacht werden, modifiziert werden kann;
- die richtigen Arbeitskräfte für eine sich globalisierende Volkswirtschaft rekrutieren helfen;
- keine ethnisch-kulturellen Diskriminierungselemente enthalten;
- die Tatsache berücksichtigen, dass nicht nur Arbeitskräfte, sondern auch Menschen einwandern, welche potentiell für den Rest ihres Lebens Teil der Gesellschaft bleiben und von dieser getragen werden (Integrationsproblematik).

Die langfristigen beruflichen Integrationschancen von Eingewanderern sind in Australien und Kanada entsprechend besser als in den europäischen Industrieländern (mit Ausnahme Grossbritanniens; Iganski und Payne 1996). Dies zeigt sich im Vergleich der Einkommensverteilung und der beruflichen Stellung von Eingewanderten und im Land Geborenen (vgl. Richmond 1992; Seifert 1992; Dhima 1991). Ebenfalls aufschlussreich ist der Vergleich der Arbeitslosenquoten. Die folgenden Zahlen drücken aus, um wieviel höher die Quote von Immigranten im Vergleich zu jener der Einheimischen (oder der im Land Geborenen*) ist; eine Ziffer 2 bedeutet beispielsweise, dass der Prozentsatz arbeitsloser Immigranten doppelt so hoch ist wie jener der Einheimischen:⁴

	1983	1993
Holland	2.2	3.4
CH	?	2.9 (1996)
Schweden	1.9 (1982)	2.8
Belgien	2	2.7
Dänemark	2	2.7
Deutschland	1.8	2.6
Frankreich	2	1.9
England	1.3	1.6
Australien*	1.2	1.2
USA*	1 (1980)	1.2 (1990)
Kanada*	0.6 (1981)	1 (1991)

Selbstverständlich spielen bei der relativen Höhe der Ausländerarbeitslosigkeit auch andere Faktoren als die Zulassungspolitik eine Rolle (Flexibilität des Arbeitsmarkts, Struktur der Sozialversicherungen etc.). Dass sich die Schweiz in der Gruppe der Länder mit den ausgebaute- sten Sozialstaaten und den reguliertesten Arbeitsmärkten (mit Ausnahme Hollands) befindet, obwohl die Schweiz einen vergleichsweise schwach entwickelten Sozialstaat und einen liberalen Arbeitsmarkt aufweist, lässt jedoch die Bedeutung der Zulassungspolitik erahnen.

³ Es ist unklar, ob die sogenannten "labour market balance"-Punkte, welche das Ministerium gemäss dem neuen System festlegen soll, auf der Evaluation des Bedarfs an bestimmten Berufen oder auf allgemeinen Charakteristiken des Arbeitsmarktes (AL-Quoten etc.) beruht.

⁴ Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Daten von Sopemi 1995:32f.; für die Schweiz: BIGA 1997. Würden auch in den europäischen Ländern die Arbeitslosenquoten auf die im Ausland Geborenen und nicht auf Personen ausländischer Staatsangehörigkeit bezogen, so wären die Quoten insbesondere bei Ländern mit liberalem Einbürgerungsverfahren weit höher.

Auf der anderen Seite führt eine Zulassung über ein Punktesystem dazu, dass sich die nationale Herkunft der Einwanderer weiter vervielfältigt, ein Prozess, der bereits seit einigen Jahren zu beobachten ist. Mit Sicherheit kann dieser Trend durch die Einführung eines Punktesystems nicht umgedreht werden. Ob er als Nachteil oder als Vorteil betrachtet wird, hängt von der weltanschaulichen Grundposition ab (respektive vom nationalen Selbstverständnis). Objektiv eindeutig nachweisbare Integrationsnachteile hat diese Vervielfältigung nicht (vgl. Wooden 1991), solange die einheimische Bevölkerung sie mitträgt. Im Vergleich zur bisherigen Zuwanderungspolitik, welche die dauerhafte Niederlassung niedrigqualifizierter Personen aus dem europäischen Raum zur Folge hatte, dürfte die Einwanderung Hochqualifizierter aus verschiedenen Herkunftsgebieten eher weniger Integrationsprobleme nach sich ziehen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Umsetzung eines solchen Zulassungssystems von den Behörden eine grosse Kompetenz verlangt. Denn im Gegensatz zur gegenwärtigen Zuwanderungsregelung genügt der Nachweis betrieblichen Mangels nicht, um eine Dauer-einwanderung zu rechtfertigen. Wie bisher wird also mit der Zulassung auch Wirtschaftspolitik betrieben, nur im Falle eines Punktesystems aus einer langfristigen und gesamtwirtschaftlichen Perspektive. Dies erfordert entsprechende Steuerungskompetenzen. Anzumerken ist, dass sich diese lediglich auf einen sehr geringen Teil der Einwanderung beziehen, da der überwiegende Teil der Zuwanderer aus den Mitgliedstaaten der EU stammen wird.

Schliesslich ist das Bewilligungsverfahren via Punktesystem, insbesondere die Prüfung von Diplomen sowie von Sprachkenntnissen, mit einigem Aufwand verbunden. Ob gegenüber dem heutigen, mehrstufigen und komplexen Verfahren eine Mehrbelastung der Entscheidungsinstanzen entsteht, müsste eine Detailanalyse zeigen.

Je nach Setzung der politischen Gewichte wird man zur Überzeugung gelangen, dass die Nachteile oder die Vorteile eines Punktesystems überwiegen – d.h. je nachdem, ob kurz- oder langfristigen Interessen und Zielen sowie einzelbetrieblichen oder volkswirtschaftlichen Bedürfnissen Rechnung getragen werden soll und ob die kulturelle Heterogenität der Zuwanderer als Chance oder als Bedrohung wahrgenommen wird.

7 Notwendige Modifikationen für selbstdeklarierte Nicht-Einwanderungsländer

Die kanadischen und australischen Systeme können jedoch ohnehin nicht *tel quel* auf die Schweiz übertragen werden, weil a) ein Freizügigkeitsabkommen mit der EU bestehen und die Einwanderung von ausserhalb der EU deshalb beschränkt sein wird, b) die Schweiz keine aktive Besiedlungspolitik betreiben will und c) in ihrem Selbstverständnis kein multikulturelles Land im Sinne Kanadas oder Australiens ist.

Einige grundlegende Modifikationen sind deshalb angebracht:

- Erstens sollte das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes eine *Voraussetzung* für das Eintreten auf ein Gesuch darstellen.

- Zweitens sollte die Bevorzugung inländischer Arbeitskräfte (und nach Abschluss des bilateralen Vertrags mit der EU: auch der europäischen) beibehalten werden. Allerdings gilt diese laut geltenden Bestimmungen (in der sogenannten Begrenzungsverordnung) bereits heute nicht für den hochqualifizierten Bereich. Sollte es erwünscht sein, auch hier einen gewissen Schutz für einheimische Arbeitnehmer einzubauen, so könnte beispielsweise eine minimale Berufserfahrung von drei Jahren zur Vorbedingung für potentielle Einwanderer gemacht werden, um auf diese Weise Erststellen für Schulabgänger Einheimischen vorzubehalten (vgl. Papademetriou und Yale-Loehr 1996).
- Den Sprachkenntnissen sollte drittens ein sehr hohes Gewicht zugemessen werden, um Rücksicht auf das schweizerische Selbstverständnis zu nehmen und um den Integrationsprozess zu vereinfachen. Die Vielsprachigkeit der Schweiz – und die Tatsache, dass Englisch keine Landessprache darstellt, aber in vielen Bereichen heute unerlässlich ist – verlangt nach einer besonderen Ausgestaltung des Sprachkriteriums. Da die Sprachregionen der Schweiz unterschiedlich gross sind und da von der geographischen Mobilität der Dauerimmigranten ausgegangen wird, wäre die Kenntnis einer Landessprache eigentlich proportional zur Grösse des jeweiligen Arbeitsmarkts zu gewichten. Dies stiesse jedoch mit Sicherheit auf innenpolitischen Widerstand und wäre vielleicht auch aus staatspolitischer Perspektive fragwürdig. Der folgende Vorschlag bewertet deshalb die Kenntnis der Landessprachen nur leicht unterschiedlich.

8 Vorschläge für die zukünftige Zulassungspolitik für Arbeitskräfte von ausserhalb der EU

Aufgrund dieser Überlegungen ergibt sich für die Zulassung von Dauerimmigranten von ausserhalb der EU folgende Regelung:

8.1 Zulassungskriterien für Dauerimmigranten (Dauerstatus) von ausserhalb der EU

a) Vorbedingungen

- Die Kontingente sind noch nicht ausgeschöpft
- Arbeitsplatz vorhanden
- gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen
- evtl. drei Jahre Berufserfahrung
- weder auf dem europäischen, noch auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt findet sich eine geeignete Person

Bei der Ausgestaltung des Punktesystems ist auf die im fünften Kapitel erwähnten Besonderheiten der Schweiz Rücksicht zu nehmen. Der folgende Vorschlag kombiniert Elemente des neuen kanadischen Systems (Gewichtung der verschiedenen Elemente, Kriterien für Ausbildung, Berufserfahrung, Alter, Sprachkenntnisse) mit solchen aus einem amerikanischen Vorschlag (Kriterien für Anpassungsfähigkeit). Die Punktezahlen für Ausbildung und Sprache wurden schweizerischen Bedürfnissen angepasst, d.h. strenger formuliert. Zusätzlich wurden – ebenfalls gemäss kanadischem Vorbild – drei Bonuskategorien eingeführt, nämlich für Unternehmer, für Künstler, Wissenschaftler und Sportler sowie für Personen mit Spezialkenntnissen, welche in der Schweiz nicht vorhanden sind. Die Kriterien für die

Gewährung des Unternehmerbonus könnten parallel zu den schweizerischen Ausführungsbestimmungen zum Investitionsschutzabkommen der OECD festgelegt werden.

b) Mögliche Elemente eines Qualifikationstests für Dauerimmigranten

<i>Ausbildung</i> (in Bezug auf vorgesehene Tätigkeit):						Maximum: 15
	Ohne postobligatorische Ausbildung					0
	Abgeschlossene Berufslehre					5
	Fachhochschule					10
	Hochschulabschluss 1. Stufe					11
	Hochschulabschluss 2. Stufe					13
	Hochschulabschluss 3. Stufe					15
<i>Berufserfahrung</i> (in vorgesehenem Beruf)						Maximum: 6
	Weniger als 1 Jahr					0
	1 Jahr					1
	2 Jahre					3
	3 Jahre					4
	4 Jahre					5
	5 Jahre und mehr					6
<i>Alter</i>						Maximum: 9
	unter 20					0
	20-21					4
	22-23					6
	24					8
	25-35					9
	36-39					8
	40-42					6
	43-45					3
	über 45					0
<i>Sprachkenntnisse</i> (gemäss standardisiertem Test ⁵ oder Schulsprache) in maximal 2 Landessprachen sowie in Englisch						Maximum: 16
		Deutsch	Französisch	Italienisch	Englisch	
	fließende	6	5	5	5	
	funktionale	4	3	3	3	
	mässige	2	1	1	1	
	keine	0	0	0	0	
<i>Berufliche Anpassungsfähigkeit</i>						Maximum: 12
	Hat bereits auch in anderen Ländern als der Schweiz und dem Herkunftsstaat gearbeitet					4
	Kann Zertifikate vorweisen für Zusatzausbildungen (Sprachkurse, berufsbegleitende Spezial- ausbildungen, firmeninterne Kurse etc.)					2
	Hat Führungsrolle in Teams übernommen (gemäss (Zeugnis)					2
	Hat bereits in einem multinationalen Umfeld gearbeitet (gemäss Zeugnis)					2
<i>Maximalpunktzahl</i>						58
<i>Minimalpunktzahl zur Erteilung einer Dauerstatus</i>						40
<i>Bonuskategorien</i>						
	Unternehmer/Investoren, die eine minimale Zahl Arbeitsplätze schaffen					24
	Wissenschaftler, Künstler und Sportler mit internationalem Renommee					20

⁵ Die Association of Language Testers in Europe offeriert standardisierte Tests für Französisch, Deutsch und Italienisch.

Bemerkungen:

Zusätzlich zu den hier vorgestellten Elementen könnte ein schweizerischer Qualifikationstest auch ein demographisches Kriterium berücksichtigen (Zahl der Familienmitglieder, welche zum Nachzug berechtigt sind oder Zahl der Kinder, welche ein gewisses Alter bereits überschritten haben). Auf diese Weise würden junge Personen begünstigt und ältere mit grösseren Familien und älteren Kindern benachteiligt. Das Alter wird im vorgeschlagenen System jedoch bereits relativ streng gewichtet. Auf die Einführung einer Bewertung von Berufen (je nach Knappheit des Arbeitskräfteangebots) wurde ebenfalls verzichtet, da von einer hohen beruflichen Mobilität von Dauerimmigranten ausgegangen wird.

Bisher haben wir uns vor allem mit der Zulassung von Dauerimmigranten beschäftigt und einige Vorschläge für ein zukünftiges Modell entwickelt. Wie eingangs erwähnt ist jedoch auch dem zunehmenden Bedürfnis nach kürzeren Aufenthalten für einen bestimmten beruflichen Zweck Rechnung zu tragen.

8.2 Zulassungsbedingungen für Kurzaufenthalter

Dies soll mit der Schaffung eines Kurzaufenthalterstatuts geschehen. Es zeichnet sich durch folgende Charakteristiken aus:

- Der Familiennachzug ist nach einer minimalen Aufenthaltsdauer von beispielsweise sechs Monaten zu gewähren.
- Die Bewilligung soll maximal ein Jahr gültig sein und kann einmal verlängert werden.
- Es besteht kein "Umwandlungsanspruch" von Kurzaufenthalts- zu einer Jahresaufenthalterbewilligung. Alle Personen haben vielmehr den Kriterien des entsprechenden Punktesystems zu genügen, bevor sie eine Daueraufenthaltsbewilligung erhalten.

a) Vorbedingungen

- Arbeitsplatz vorhanden
- Gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen
- Weder auf dem europäischen, noch auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt findet sich eine geeignete Person

Auch bei der Zulassung von Kurzaufenthaltern kann ein Punktesystem zur Anwendung gelangen. Es enthält allerdings andere Elemente als jenes für Dauerimmigranten, weil hier die langfristigen beruflichen Integrationschancen nicht von Bedeutung sind. Deshalb werden Alter, Sprachkenntnisse und Anpassungsfähigkeit nicht evaluiert. Hingegen kann die relative Knappheit des Angebots an einheimischen Arbeitskräften in einem Berufsfeld berücksichtigt werden (da bei Kurzaufenthaltern keine berufliche Mobilität vorgesehen ist). Am einfachsten wird auf aggregierte Arbeitsmarktdaten auf regionaler Basis zurückgegriffen (beispielsweise Arbeitslosenquoten in einem Beruf im Einzugsgebiet einer regionalen Arbeitsvermittlungsstelle).

Die Kriterien müssen aber so ausgestaltet werden, dass das Kurzaufenthalterstatut nicht zu einem Äquivalent des Saisonnierstatus wird und zur Masseneinwanderung von weniger qualifizierten Arbeitskräften führt. Der folgende Vorschlag basiert auf diesen Überlegungen.

b) Mögliche Elemente eines Qualifikationstests für Kurzaufenthalter

Ausbildung (in Bezug auf vorgesehene Tätigkeit): Maximal: 15

Ohne postobligatorische Ausbildung	2
Abgeschlossene Berufslehre	8
Fachhochschule	10
Hochschulabschluss 1. Stufe	11
Hochschulabschluss 2. Stufe	13
Hochschulabschluss 3. Stufe	15

Berufserfahrung (in vorgesehenem Beruf) Maximal: 6

Weniger als 1 Jahr	0
1 Jahr	1
2 Jahre	3
3 Jahre	4
4 Jahre	5
5 Jahre und mehr	6

Bedarf an Arbeitskräften im entsprechenden Beruf Maximal: 12

0% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	12
0-1% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	8
1-2% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	4
2-3% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	1
3-% Arbeitslosenquote im Beruf in der Region	0

Maximalpunktzahl 33

Minimalpunktzahl zur Erteilung einer Kurzaufenthalterbewilligung 21

8.4 Verfahrensfragen

Der Antrag auf Erteilung einer Bewilligung wird vom Arbeitgeber eingereicht. Er hat auch die entsprechenden Unterlagen (Ausbildungszertifikate, Berufszeugnisse, Ergebnisse eines Sprachtests) zusammenzustellen. Hauptproblem bei der Beurteilung der Dossiers wird die Anerkennung ausländischer Bildungszertifikate darstellen, welche gleichsam in schweizerische "übersetzt" werden müssten (vgl. für Australien Chapman und Iredale 1993).

Die Gesamtzahl der jährlichen Bewilligungen für Nicht-EU-Bürger wäre per Bundesratsbeschluss zu begrenzen. Aufgrund der Mobilitätsmöglichkeiten der Arbeitnehmer empfiehlt es sich, ein gesameidgenössisches Zulassungsverfahren vorzusehen und ein Bundeskontingent einzurichten, das in mehreren Etappen jährlich vergeben würde. Die Anträge würden von den kantonalen Arbeitsmarktbehörden vorbegutachtet und mit einer Empfehlung versehen an die Bundesbehörden weitergeleitet, welche den Entscheid fällen.

Grundlage dieses Entscheids bildet eine Verordnung, in der die Struktur des Punktesystems sowie die Punktzahl pro Kategorie festgelegt sind. Veränderungen in der relativen Gewichtung einzelner Elemente liegen in der Kompetenz des Justiz- und Polizeidepartements. Die Grundausrichtung sowie die Zielsetzung des Punktesystems wäre jedoch auf Gesetzesebene festzuschreiben, auch um das Legitimitätsdefizit der gegenwärtigen Zuwanderungsregelung zu beheben.

Zitierte Literatur

- Australia Department of Immigration and Ethnic Affairs. 1996. *Migrating to Australia: The point test*. Canberra: ACT.
- Blattner, Niklaus, Heinrich Schwarz und George Sheldon. 1985. Die Ausländerbeschäftigung als Determinanten von Wirtschaftswachstum und Produktivität in einem Industrieland: das Beispiel der Schweiz. In: Herbert Giersch (Hrsg.), *Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung*. Berlin: Duncker & Humbolt.
- Böhnig, Wolf R. 1995. Top end and bottom end labour import in the United States and Europe: Historical evolution and sustainability. In: Wolf R. Böhnig und Beijl R. Zegers (Hrsg.), *The integration of migrant workers in the labour market. Policies and their impact*. Genf: ILO International Migration Papers 8.
- Borner-Barth, Silvio. 1980. Wirtschaftswachstum und Fremdarbeiter in der Schweiz: Konjunkturelle und strukturelle Auswirkungen der Segmentierung des Arbeitsmarktes. In: Emil Küng (Hrsg.), *Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft: die Wirtschafts- und die Sozialwissenschaften vor neuen Aufgaben*. Tübingen: Mohr.
- Bündnis90/Die Grünen. 1997. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Einwanderern und Einwanderinnen. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Carens, Joseph H. 1987. Aliens and citizens: The case for open borders. *Review of Politics* 49(2):251-273.
- Chapman, Bruce J. und Robyn R. Iredale. 1993. Immigrant qualifications. Recognition and relative wage outcomes. *International Migration Review* 27(2):359-387.
- Coleman, David A. 1992. Does Europe need immigrants? Population and work force projections. *International Migration Review* 26(2):413-461.
- Dhima, Georgi. 1991. Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. Eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung. Zürich: Rüegger.
- Fielding, Anthony. 1993. Mass migration and economic restructuring. In: Russel King (Hrsg.), *Mass migration in Europe. The legacy and the future*. London: Belhaven Press.
- Gaillard, Serge, Renate Salzgeber und Joachim Schütz. 1991. Europäische Integration: Arbeitsmarkliberalisierung und Strukturwandel in der Schweiz. Chur: Rüegger.
- Hjarnø, Jan. 1996. *Global Cities in Two Ways. A Comment on Saskia Sassen's Global City Hypothesis*. Esbjerg: South Jutland University Press.
- Hollifield, James F. 1993. Immigration et logiques d'États dans les relations internationales. *Études Internationales* 24(1):31-50.
- Hudson Institute. 1987. *Workforce 2000: Work and workers for the 21st century*. Indianapolis: Hudson Institute.
- Iganski, Paul und Geoff Payne. 1996. Declining racial disadvantage in the British labour market. *Ethnic and Racial Studies* 19(1):113-134.
- International Migration Review. 1996. Special issue: Ethics, migration, and global stewardship. *International Migration Review* 30(113).
- Kloosterman, Robert. 1996. Mixed experiences: post industrial transition and ethnic minorities on the Amsterdam labour market. *New Community* 22(4):637-654.
- Mahnig, Hans und Andreas Wimmer (Leitung). 1996. Konturen eines Kompromisses. Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel. Neuenburg, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien.

- Papademetriou, Demetrios G. und Stephen Yale-Loehr. 1996. Balancing interests: Rethinking U.S. selection of skilled immigrants. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Piguet, Etienne, Roland Misteli und Andreas Wimmer (Leitung). 1996. L'intégration des réfugiés au marché du travail. Rapport de recherche, phases I et II. Neuenburg, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien.
- Piore, Michael J. 1979. Birds of passage: migrant labor and industrial societies. Cambridge: Cambridge University Press.
- Richmond, Anthony H. 1992. Immigration and structural change: The Canadian experience, 1971-1986. *International Migration Review* 26(4):1200-1221.
- Salt, John. 1993. Skilled international migration in Europe: the shape of things to come? In: Russel King (Hrsg.). *Mass migration in Europe. The legacy and the future*. London: Belhaven Press.
- Sassen, Saskia. 1996. New employment regimes in cities: the impact on immigrant workers. *New Community* 22(4):579-594.
- Schuler, Martin. 1984. Ausländerpolitik und Mobilität der Ausländer in der Schweiz, 1965-1980. In: Ernst A. Brugger (Hrsg.), *Arbeitsmarktentwicklung: Schicksalsfrage der Regionalpolitik?* Diessenhofen: Rüeegger.
- Schwarz, Heinrich. 1988. *Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz*. Chur: Rüeegger.
- Seifert, Wolfgang. 1996. Occupational and social integration of immigrant groups in Germany. *New Community* 22(3):417-436.
- SEK (Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund). 1996. *Migrationspolitische Leitlinien. Standortbestimmung und Handlungsperspektiven*. Bern: SEK.
- SOPEMI. 1995. *Tendances des migrations internationales. Rapport annuel 1994*. Paris: OECD.
- Stalder, Peter et al. 1994. Auswirkungen der Ausländerpolitik auf den Strukturwandel der Schweiz. Schätzungen und Simulationen mit einem ökonomischen gesamtwirtschaftlichen 4-Sektoren-Modell. Bern: Nationales Forschungsprogramm 27, Serie "Schlussberichte".
- Straubhaar, Thomas. 1993. Migrationspolitische Instrumente aus ökonomischer Sicht. In: Walter Kälin und Rupert Moser (Hrsg.), *Migrationen aus der Dritten Welt: Ursachen, Wirkungen, Handelsmöglichkeiten*. Bern: Haupt.
- U.S. Department of Labor. 1994. *Report on the American Workforce*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- van Amersfoort, Hans. 1996. Migration: the limits of governmental control. *New Community* 22(2):243-257.
- Wooden, Mark. 1991. The experiences of refugees in the Australian labor market. *International Migration Review* 25(3):514-535.

In der Reihe
Forschungsberichte des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
sind bisher erschienen

Andreas Wimmer. 1996. *Flüchtlingsausserpolitik und Migrationsprävention*. Forschungsbericht Nr. 1.

Hans Mahnig (Konzeption und Leitung: Andreas Wimmer). 1996. *Das migrationspolitische Feld der Schweiz. Eine politikwissenschaftliche Analyse der Vernehmlassung zum Arbenzbericht*. Forschungsbericht Nr. 2.

Etienne Piguet et Roland Misteli, sous la direction de Andreas Wimmer. 1996. *L'intégration des réfugiés au marché du travail*. Forschungsbericht Nr. 3.

Hans Mahnig (Konzeption und Leitung: Andreas Wimmer). 1996. *Konturen eines Kompromisses? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel*. Forschungsbericht Nr. 4.

Andreas Wimmer. 1996. *Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz. Eine Analyse der bisherigen Praxis und Evaluation von Handlungsoptionen*. Forschungsbericht Nr. 5.

Andreas Wimmer. 1996. *La réinstallation des réfugiés : analyse de l'expérience suisse dans le contexte international*. Forschungsbericht Nr. 5.

Andreas Wimmer. 1996. *The resettlement of refugees: an analysis of the Swiss experience in the international context*. Forschungsbericht Nr. 5.

Hans Mahnig. 1997. *Migrationspolitik in sechs westlichen Industriestaaten. Deutschland, Frankreich, Niederlande, USA, Australien und Kanada*. Forschungsbericht Nr. 6.

Juliane Kerlen und Andreas Wimmer. 1997. *Migrationssteuerung. Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union*. Forschungsbericht Nr. 7.

Denise Efonyai und Etienne Piguet (Leitung: Andreas Wimmer). 1997. *Nationale Unterschiede in der Arbeitsintegration von Asylsuchenden*. Forschungsbericht Nr. 8.

Andreas Wimmer und Etienne Piguet. 1997. *Die neuen Gastarbeiter? Kurzfassung einer Studie zur Arbeitsintegration von Flüchtlingen in der Schweiz*. Forschungsbericht Nr. 9.

In der Reihe
Arbeitspapiere des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien
sind bisher erschienen

Andreas Wimmer. 1995. *Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Migration*. Ein Bericht zuhanden der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

Andreas Wimmer. 1997. *Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der Europäischen Union*. Vorschlag zuhanden der Expertengruppe Migrationspolitik.