

DIE GRENZEN DER KONTINGENTIERBARKEIT

Wieso eine planwirtschaftliche Zuwanderungspolitik nicht im Interesse der Schweiz ist.

foraus-Diskussionspapier* – Nr. 20, Januar 2014

Andreas Beerli doktort in Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich. Kontakt: andreas.beerli@econ.uzh.ch.

Christa Preisig doktort in öffentlichem Recht an der Universität Luzern. Kontakt: christa.preisig@unilu.ch.

Ivo Scherrer studiert im Master Volkswirtschaftslehre und Internationale Beziehungen an den Universitäten St. Gallen und Sciences Po Paris. Kontakt: ivo.scherrer@foraus.ch.

Stefan Schlegel doktort in öffentlichem Recht und ist Leiter des Programms Migration von foraus – Forum Aussenpolitik. Kontakt: stefan.schlegel@foraus.ch.

* Das vorliegende Diskussionspapier des *foraus*-Programms Migration gibt die persönliche Meinung der Autoren/innen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*. Die Autoren danken Nicola Forster, Simon Haefeli, Stephan Kyburz, Daniel Lampart, Salome Mathys, Johan Rochel, Marco Salvi, Michael Siegenthaler, Maximilian Stern sowie Martin Wermelinger für wertvolle Unterstützung.

EXECUTIVE SUMMARY

Die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ der Schweizerischen Volkspartei (SVP) fordert durch die umfassende Einführung von Kontingenten für Zuwanderer sowie durch einen Vorrang für SchweizerInnen eine grundlegende Neuausrichtung der schweizerischen Zuwanderungspolitik.

Initiative „Gegen Masseneinwanderung“

Dieses Diskussionspapier geht möglichen Implikationen einer solchen Kontingentierungsstrategie auf den Grund und bringt drei zentrale Resultate hervor. Erstens wäre ein umfassendes Kontingentierungssystem wegen seines planwirtschaftlichen Charakters mit systemischen Ineffizienzen verbunden. Zweitens müsste das heutige liberale Arbeitsmarktregime, das für den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz zentral ist, aufgegeben werden. Drittens entstünden rechtliche Konflikte und der aussenwirtschaftliche Spielraum der Schweiz würde stark eingeschränkt.

Resultate der Studie

Erfahrungen aus Kanada, den USA, Italien und der Schweiz zeigen, dass verschiedene Systeme der Kontingentierung auf drei Ebenen Ineffizienzen begründen. Erstens ist es Politik und Behörden nicht möglich, den Bedarf an gewissen Fachkräften zu antizipieren und die Höhe der Kontingente richtig festzulegen. Zudem ist es unwahrscheinlich, dass die verfügbaren Kontingentsplätze effizient auf diejenigen Unternehmen verteilt würden, die sie am produktivsten einsetzen könnten. Im Endeffekt kann ein Kontingentierungssystem dem Anspruch nicht gerecht werden, Zuwanderer gezielt rekrutieren zu können.

Ineffizienzen einer umfassenden Kontingentierung

Zweitens bringt ein umfassendes Kontingentierungssystem starke Anreize für Lobbying mit sich. Es besteht die Gefahr, dass die Ausgestaltung des Kontingentierungssystems, die Festlegung der Höhe der jährlichen Kontingente sowie die Allokation der vorhandenen Kontingentsplätze durch Partikularinteressen verzerrt werden. Besonders gross ist das Risiko, dass innovative Unternehmen und Branchen in ihrem Wachstum gebremst werden, da sie nicht über die notwendigen Lobbying- und Rekrutierungskapazitäten verfügen, um an die begehrten Kontingentsplätze zu gelangen.

Drittens würde ein Kontingentierungssystem nicht nur Planungsunsicherheiten für Unternehmen, sondern auch für Zuwanderer begründen. So würden alle Schritte zur Verfestigung des Aufenthalts in der Schweiz, wie der Erhalt einer Niederlassungsbewilligung und die Möglichkeit auf Familiennachzug, davon abhängen, ob Kontingentsplätze verfügbar sind. Der Anreiz für Zuwanderer, langfristig in ihren Aufenthalt in der Schweiz zu investieren, würde entsprechend vermindert. Eine restriktive Beschränkung des Familiennachzugs würde daher die Attraktivität der Schweiz für benötigte Einwanderer verringern.

Neben diesen Ineffizienzen würde eine Kontingentierungsstrategie und der Vorrang für SchweizerInnen Spannungen mit verschiedenen Bestimmungen des Völkerrechts ergeben, die über Konflikte mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen hinaus gehen. Davon wäre besonders der Ausbau der Schweizer Handelsbeziehungen betroffen. So müssten etliche Freihandelsabkommen, etwa jenes mit China oder das WTO-Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), nach Annahme der Initiative neu verhandelt werden. Neue Ab-

Einschränkung des aussenwirtschaftlichen Spielraums

kommen, die Ausnahmen von der Kontingentierung oder vom Vorrang für SchweizerInnen vorsehen, dürften gemäss Wortlaut der Initiative nicht mehr abgeschlossen werden.

Schliesslich wäre eine umfassende Kontingentierung der Zuwanderung ein grosser Nachteil für die Bemühungen der Schweiz, ein wettbewerbsfähiger, innovativer und international vernetzter Werk- und Denkplatz zu sein. Das Beispiel Japan zeigt, wie schwierig es ist, unter den Bedingungen einer restriktiven Migrationspolitik im Standortwettbewerb wissensintensiver Werkplätze mithalten zu können. Das heutige, liberale Arbeitsmarktregime im Rahmen der Personenfreizügigkeit scheint hingegen den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz gut zu dienen.

Bedeutung
eines offenen
Arbeitsmarktes

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	5
1. Die Volksinitiative gegen Masseneinwanderung	7
2. Wie soll das Kontingentierungssystem ausgestaltet werden?	8
3. Können Behörden den Bedarf an Arbeitskräften antizipieren?	12
4. Wie stark kann der Familiennachzug beschränkt werden?	17
5. Können Kontingente effizient auf Kantone und Unternehmen verteilt werden?	20
6. Wieso ist ein flexibler und offener Arbeitsmarkt wichtig für die Schweiz?	24
7. Gegen welche rechtlichen Verpflichtungen verstösst ein umfassendes Kontingentierungssystem?	27
Fazit	31
Literatur	33

EINLEITUNG

Die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ der Schweizerischen Volkspartei (SVP) verlangt eine grundsätzliche Neuausrichtung der schweizerischen Zuwanderungspolitik. Der Aufenthalt aller AusländerInnen in der Schweiz soll neu durch jährliche festgelegte Kontingente reguliert werden. SchweizerInnen soll zudem ein Vorrang beim Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden.

Ziele der Initiative

Das Ziel dieses Diskussionspapiers ist es, die möglichen Implikationen einer solchen Reform der Zuwanderungspolitik zu untersuchen. Anhand der Erfahrungen der Schweiz und anderer Staaten werden die bedeutenden Ineffizienzen und Kosten einer Kontingentierungsstrategie illustriert. Im Fokus der Analyse steht dabei der planwirtschaftliche Charakter eines Kontingentierungssystems. Denn die Festlegung jährlicher Höchstzahlen für Zuwanderer entspricht einer zentralstaatlich vorgenommenen Quantifizierung des Produktionsfaktors Arbeit und ist entsprechend als planwirtschaftlich zu qualifizieren. Die von der Masseneinwanderungsinitiative verlangten Neuerungen stehen damit in grundsätzlichem Widerspruch zum liberalen Arbeitsmarktregime, das die Schweiz heute im Rahmen der Personenfreizügigkeit kennt. In diesem verzichtet die Politik darauf, über die Zusammensetzung des Arbeitsangebots zu bestimmen. Im Gegenteil sind es primär die direkt betroffenen Akteure, also Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die entscheiden, zu welchen Konditionen sie Arbeitskräfte einstellen, und zu welchen Konditionen sie ihre Arbeitskraft anbieten. In seiner heutigen Form gehört der schweizerische Arbeitsmarkt zu den freisten und flexibelsten weltweit.¹

Ziele des Diskussionspapiers

In Kapitel 1 gibt die Studie die zentralen Bestandteile der Masseneinwanderungsinitiative wieder. Darauf aufbauend geht Kapitel 2 der Frage nach, ob die Ausgestaltung des Kontingentierungssystems und die Zulassung von Zuwanderer nach klaren Vorgaben möglich wären. Anschliessend untersucht Kapitel 3, inwiefern Politik und Behörden in der Lage wären, die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften korrekt zu antizipieren und die richtige Menge an Kontingenten zur Verfügung zu stellen. In welchem Ausmass eine Beschränkung des Familiennachzugs sinnvoll und möglich wäre, analysiert Kapitel 4. Kapitel 5 geht der Frage nach, welche Ineffizienzen bei der Verteilung vorhandener Kontingentsplätze auf Kantone und Unternehmen entstehen könnten. Kapitel 6 argumentiert, dass ein flexibler Arbeitsmarkt für das Gedeihen der Schweizer Volkswirtschaft von zentraler Bedeutung ist. Kapitel 7 beleuchtet schliesslich, mit welchen landesrechtlichen Bestimmungen und völkerrechtlichen Verträgen eine Kontingentierungsstrategie in Konflikt geraten würde.

Aufbau des Diskussionspapiers

Weitere mögliche Implikationen einer Annahme der Masseneinwanderungsinitiative, insbesondere mögliche rechtliche Konflikte mit der EU, sowie mögliche makroökonomische Effekte einer Verknappung des Arbeitsangebots stehen nicht im Fokus dieser Studie. Auch geht sie nicht auf die Frage ein, welche Zuwanderungspolitik ethisch vertretbar oder gar gerecht wäre. Dieses Diskussionspapier konzentriert sich zudem bewusst auf die Masseneinwanderungsini-

Ein-schränkungen

¹ Im Wettbewerbsfähigkeitsindex des WEF verfügte die Schweiz im Jahr 2011 über den effizientesten, im Jahr 2012 über den zweiteffizientesten Arbeitsmarkt weltweit (vgl. WEF 2012, 2013).

tiative. Da auch die ECOPOP-Initiative durch die Festlegung einer jährlichen Höchstzahl für die Nettozuwanderung ein Kontingentierungssystem begründen würde, sind zahlreiche Überlegungen zur Masseneinwanderungsinitiative auch auf die ECOPOP-Initiative übertragbar. Ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden Initiativen besteht aber darin, dass die ECOPOP-Initiative primär ökologische Ziele verfolgt, und nicht die Prämisse aufstellt, dass sich mit einem Kontingentierungssystem das gesamtwirtschaftliche Interesse verfolgen lasse.

1. DIE VOLKSINITIATIVE GEGEN MASSENEINWANDERUNG

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) bringt mit der hohen Nettozuwanderung in die Schweiz der letzten Jahre zahlreiche Probleme in Verbindung. So soll die Zuwanderung zu überlasteten Strassen und Schienen, zu steigenden Mieten, zu Verdrängungseffekten auf dem Arbeitsmarkt, zum Missbrauch der Sozialwerke sowie nicht zuletzt zum Identitätsverlust der Schweiz geführt haben.

Motivation der Initiative

Um diese Probleme anzugehen, fordert die Masseneinwanderungsinitiative die Aufgabe des freien Arbeitsmarktzugangs von EU/EFTA-Staatsangehörigen. Für den gesamten Migrationsbereich sollen Kontingente eingeführt werden, also auch für Grenzgänger, Asylsuchende, Kadertransfers und den Familiennachzug. Zudem soll auch der Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt beschränkt werden können.² Gemäss Wortlaut der Initiative („sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts“) würden nicht nur erstmalige Bewilligungen sondern auch Bewilligungswechsel oder Bewilligungserneuerungen der Kontingentierung unterliegen.³

Umfassende Kontingente

Die Festlegung der Kontingente für erwerbstätige AusländerInnen hat gemäss dem gesamtwirtschaftlichen Interesse sowie unter Berücksichtigung eines Vorrangs für Schweizer BürgerInnen auf dem Arbeitsmarkt zu erfolgen.⁴ Ausschlaggebend für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung sind das Vorliegen eines Gesuchs eines Arbeitgebers, die Integrationsfähigkeit sowie die ausreichende finanzielle Selbstständigkeit der Zuwanderer. Zu prüfen wären diese Qualitäten beispielsweise durch die Einführung eines Punktesystems (vgl. Box 1, S.11).⁵

Vorrang für SchweizerInnen und Zulassungskriterien

² Vgl. den Initiativtext, Art. 121a Abs. 2 BV

³ Vgl. den Initiativtext, Art. 121a Abs. 2 und 3 BV sowie Achermann (2013).

⁴ Vgl. den Initiativtext, Art. 121a Abs. 3 BV.

⁵ Vgl. SVP (2011).

2. WIE SOLL DAS KONTINGENTIERUNGSSYSTEM AUSGESTALTET WERDEN?

In einem ersten Schritt untersucht dieses Kapitel, welche Kriterien die Masseneinwanderungsinitiative für die Ausgestaltung des Kontingentierungssystems vorsieht. Diese Frage ist von Bedeutung, da diese Kriterien die Festlegung der Höhe der jährlichen Kontingente für Erwerbstätige und für den Familiennachzug (vgl. Kapitel 3 und 4) und auch die Zuteilung der vorhandenen Kontingente (vgl. Kapitel 5) konkretisieren sollten. Im Fokus der Analyse stehen nun die zentralen Kriterien, welche gemäss Initiative die Zulassung von Ausländern regeln würden, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen.

Konzeptionelle
Fragen

Als Erstes: Wie ist die Forderung zu verstehen, dass die Zuwanderung im gesamtwirtschaftlichen Interesse zu erfolgen habe? Einen Hinweis darauf, dass die Definition dieses Begriffs grossen Interpretationsspielraum offenlässt, zeigt ein Blick auf das heutige Ausländergesetz der Schweiz. Dieses fordert, dass bei der Zulassung von Drittstaatenangehörigen, d.h. von nicht EU/EFTA-Staatsangehörigen, das gesamtwirtschaftliche Interesse zu berücksichtigen sei. Dabei handelt es sich bewusst um einen unbestimmten Gesetzesbegriff, dessen Auslegung von der Beurteilung der jeweiligen Arbeitsmarktlage abhängt. Klar ist lediglich, dass die mit der Formulierung des „gesamtwirtschaftlichen Interesses“ Partikularinteressen einzelner Branchen oder Regionen ausgeschlossen werden sollen.⁶ Überlegungen der OECD und der IOM zeigen indes, dass eine Zuwanderungspolitik im gesamtwirtschaftlichen Interesse auf verschiedene Bedürfnisse ausgerichtet werden kann:⁷

Gesamtwirtschaftliches
Interesse

- Erstens kann die Zuwanderung dazu dienen, konjunkturell auftretende Knappheiten in bestimmten Berufen zu lindern und somit dazu beitragen, dass Unternehmen ihre offenen Stellen zu marktüblichen Löhnen besetzen können. Dabei müsste geklärt werden, wie eine solche Knappheit diagnostiziert werden kann.⁸
- Zweitens kann mit der Zuwanderung bezweckt werden, strukturelle Mängel des Angebots bestimmter Fachkräfte aufzufangen, die entstehen, wenn sich die ansässige Bevölkerung in gewissen Fähigkeiten nicht ausreichend ausbilden lässt, oder wenn zur Ausbildung nicht ausreichende Plätze zur Verfügung stehen. Verschiedene Untersuchungen gehen beispielsweise davon aus, dass in der Schweiz ein struktureller Mangel von Fachkräften mit Fähigkeiten in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik besteht.⁹
- Drittens und alternativ zur Behebung konjunktureller und struktureller Verknappungen des Arbeitsangebots kann die Zuwanderung auch darauf abzielen, der fortschreitenden Alterung der Gesellschaft entgegenzuwirken, welche u.a. die Alters- und Hinterlassenenversicherung in mittlerer Frist vor Finanzierungsprobleme stellen wird.

⁶ Bundesrat (2002).

⁷ Die OECD (2006) und (2009), IOM (2012) sowie Chaloff (2013) erörtern mögliche Ziele, die eine Zuwanderungspolitik im volkswirtschaftlichen Interesse verfolgen kann und gehen dabei insbesondere der Frage nach, wie sich Knappheiten am Arbeitsmarkt definieren und feststellen lassen.

⁸ Besteht für gewisse Berufe etwa dann eine Knappheit, wenn ihre Löhne rascher steigen als die Löhne anderer Berufe? Wie stark müsste dieser übermässige Anstieg sein, um eine Knappheit zu signalisieren? Und wie könnte sichergestellt werden, dass beobachtete Lohnsteigerungen nicht auf Produktivitätssteigerungen zurückzuführen sind?

⁹ Vgl. dazu Kägi et al. (2009), Gehrig, Gardiol und Schaerrer (2010) oder Econlab (2012).

Abhängig davon, welche dieser möglichen Ziele eine Zuwanderungspolitik im gesamtwirtschaftlichen Interesse genau verfolgen würde, wären jeweils andere berufliche Fähigkeiten und demografischen Eigenschaften der Zuwanderer gefragt.

Wie das gesamtwirtschaftliche Interesse müsste zweitens auch das Kriterium der Integrationsfähigkeit genauer definiert werden. Die Formulierung dieses Kriteriums im bestehenden Schweizer Recht zeigt indes, dass dies kein leichtes Unterfangen ist. So sah sich der Gesetzgeber ausser Stande, Integration im Gesetz zu definieren.¹⁰ Artikel 4 des Ausländergesetzes hält lediglich fest, dass Integration „längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern ermöglichen [soll], am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzuhaben.“ Artikel 4 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern postuliert zudem, dass sich der Beitrag der AusländerInnen zu ihrer Integration durch, „die Respektierung der rechtstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung“, das „Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache, „die Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz“, sowie „im Willen zur Teilnahme und zum Erwerb von Bildung“ zeige. Diese eher allgemein gehaltenen Ausführungen deuten darauf hin, dass keine klaren Kriterien bestehen, zu bestimmen, wann ein Zuwanderer genau als integrationsfähig gelten soll und wann nicht.¹¹

Integrations-
fähigkeit

Um in der Frage Klarheit zu schaffen, nach welchen Kriterien Zuwanderer im Rahmen eines Kontingentierungssystems zugelassen werden sollten, müsste schliesslich geklärt werden, welche relative Gewichte den beiden Kriterien verliehen werden soll: Was ist im Zweifelsfall wichtiger zu beurteilen – die Integrationsfähigkeit oder der wirtschaftliche Beitrag eines Zuwanderers?

Gewichtung
der Kriterien

Drittens impliziert der von der Initiative postulierte Vorrang für SchweizerInnen auf dem Arbeitsmarkt, dass AusländerInnen erst dann eine Aufenthaltsbewilligung zu Erwerbszwecken erteilt werden kann, wenn das Unternehmen, welches die Bewilligung beantragt, keinen Schweizer Bürger dafür finden kann. Damit müssten SchweizerInnen nicht nur gegenüber Angehörigen von EU- und EFTA-Staaten vorgezogen werden, sondern auch gegenüber AusländerInnen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz – unabhängig davon, wie lange Letztere bereits in der Schweiz leben und arbeiten. Ob AusländerInnen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz gegenüber im Ausland wohnhaften AusländerInnen gleichgestellt oder bevorzugt würden, lässt der Initiativtext offen. Somit ist unklar, ob ein Unternehmen, das eine Arbeitsbewilligung für im Ausland wohnhaften AusländerInnen erhalten will, nachweisen müsste, ob es 1) keine SchweizerInnen oder 2) keine SchweizerInnen, sowie keinen AusländerInnen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz hat rekrutieren können. Klar scheint jedoch, dass der verlangte Vorrang für SchweizerInnen eine Schlechterstellung für AusländerInnen mit sich bringen würde, die bereits in der Schweiz leben.

Vorrang für
Schweizer-
Innen

¹⁰ Achermann und Künzli (2011).

¹¹ Durch die gegenwärtige Revision des AuG soll der Begriff der Integration klarere und einheitlichere Konturen erhalten.

Auch deren Integration in den Arbeitsmarkt würde dadurch erschwert.¹²

Der Initiativtext macht schliesslich keine Aussage darüber, ob alle Zuwanderer unter ein einziges jährliches Kontingent fallen würden oder ob verschiedene Kontingente einzuführen wären. So könnten verschiedene Kontingente etwa entsprechend des Zuwanderungsgrunds (Erwerbstätigkeit, Familiennachzug, Stellung eines Asylantrags), für verschiedene Regionen oder in Funktion des Ausbildungsgrads der Zuwanderer festgelegt werden.

Kontingentier-
ungssystem

Es zeigt sich also, dass zahlreiche Fragen bei der Ausgestaltung des Kontingentierungssystems offen bleiben. Das Design des Kontingentierungssystems inklusive der Ausgestaltung und Gewichtung der einzelnen Zulassungskriterien müsste daher im Rahmen einer politischen Auseinandersetzung konkretisiert werden. Es ist anzunehmen, dass Vertreter gut organisierter Partikularinteressen versuchen werden, Einfluss auf diese Ausgestaltung zu nehmen. So könnten Branchenvertreter versuchen, ein möglichst feingliedriges, branchenspezifisches Kontingentierungssystem durchzusetzen, das ihnen die Rekrutierung von ausländischen Fachkräften möglichst unabhängig von den Bedürfnissen anderer Branchen ermöglichen würde. Arbeitgebervertreter würden wohl eine starke Gewichtung des volkswirtschaftlichen Interesses fordern, während Kreise, die eine Überfremdung der Schweiz befürchten, die Integrationsfähigkeit der Zuwanderer stärker betonen würden. In der Summe besteht somit die Gefahr, dass die Ausgestaltung des Kontingentierungssystems stark von den Ansprüchen gut organisierter Interessengruppen geprägt würde.

Unklarheiten
und Partikular-
interessen

Sind die Eckpfeiler des Kontingentierungssystems einmal bestimmt, muss regelmässig neu über die Höhe der Kontingente und ihre Verteilung auf die Kantone entschieden werden. Auch die Grössenverhältnisse einzelner Kontingente untereinander (etwa das Verhältnis von Familiennachzug zu Einreise zur Erwerbstätigkeit) muss wohl flexibel festgelegt werden können. In der Folge soll zunächst auf das Problem eingegangen werden, wie die Höhe der Kontingente für Erwerbstätige (Kapitel 3) und den Familiennachzug bestimmt werden soll (Kapitel 4). Danach wird untersucht, welche Schwierigkeiten die Zuteilung der einzelnen Kontingentsplätze auf Kantone, Branchen und Unternehmen verursachen kann (Kapitel 5).

Weitere Aus-
gestaltung des
Kontingentier-
ungssystems

¹² Der verlangte Vorrang für SchweizerInnen würde einen bedeutenden Unterschied zur heutigen Zulassungspraxis von Angehörigen aus Drittstaaten, d.h. aus nicht EU/EFTA-Staaten, implizieren. Denn nach heutiger Gesetzgebung kann eine Stelle erst mit Drittstaatenangehörigen besetzt werden, wenn kein Inländer dafür gefunden werden kann. Als Inländer gelten wiederum all diejenige mit Anspruch auf Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Dies umfasst alle Schweizer BürgerInnen, alle in der Schweiz wohnhaften AusländerInnen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie EU/EFTA-Staatsangehörige (vgl. Art. 21 Abs. 2 AuG).

Box 1: Punktesystem: In der Regel werden Punktesysteme analog zu einem numerus-clausus-System so ausgestaltet, dass aus einem möglichen Pool an Zuwanderern, diejenigen zugelassen werden, welche nach den eingangs definierten Kriterien als am geeignetsten empfunden werden. Für die meisten Zuwanderungskategorien in Australien, Kanada und Neuseeland wird die notwendige zu erreichende Punktzahl dann jeweils so hoch angesetzt, dass ein ex ante definiertes Kontingent ungefähr erreicht werden kann (vgl. OECD, 2006 und 2009, sowie Chaloff, 2013).

Die Unklarheit, nach welchen Kriterien Zuwanderer zugelassen werden sollen, bestünde auch für die von der SVP favorisierte Kombination von Kontingenten mit einem Punktesystem. Denn auch in einem Punktesystem, in dem MigrantInnen für gewisse Eigenschaften Punkte erhalten, muss zuerst geklärt werden, nach welchen Kriterien die zu verteilenden Punkte zugeteilt werden sollen.

3. KÖNNEN BEHÖRDEN DEN BEDARF AN ARBEITSKRÄFTEN ANTIZIPIEREN?

Nachdem Kapitel 2 untersucht hat, welche konzeptionellen Unsicherheiten die Masseneinwanderungsinitiative für die Ausgestaltung des Kontingentierungssystems mit sich bringt, stellt sich nun die Frage nach der Umsetzung. Dieses Kapitel geht deshalb der Frage nach, ob die Höhe der festzulegenden Kontingente für ausländische Arbeitskräfte sinnvoll bestimmt werden könnte. Wären Politik und Behörden dazu in der Lage, die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften korrekt zu antizipieren, die richtige Menge an Kontingenten zur Verfügung zu stellen und somit eine gezielte Rekrutierung von Fachkräften zu ermöglichen? Um diese Frage zu klären, werden die Bestimmungsfaktoren von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage genauer beleuchtet und Erfahrungen der USA, Kanada, Italien und der Schweiz in Betracht gezogen. Die folgenden Überlegungen gehen zudem davon aus, dass das gesamtwirtschaftliche Interesse bei der Planung der Kontingente für Arbeitskräfte im Vordergrund stehen würde und dass somit auf die Bedürfnisse der Wirtschaft eingegangen würde. Die Planung der Höhe der Kontingente würde sich dagegen noch weiter erschweren, wenn die Politik sie grundsätzlich knapp halten wollte, um die Einwanderung einzuschränken.

Festlegung der Höhe der Kontingente für Arbeitskräfte

Um zu wissen, welche Arbeitskräfte jedes Jahr genau zugelassen werden sollten, müsste die zuständigen Behörden antizipieren können, in welchem Ausmass Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt auftreten werden. Um diese Knappheiten zu diagnostizieren, könnte sie etwa auf Modellberechnungen oder auf Branchenbefragungen zurückgreifen. Entschieden sich die Behörden dazu, Unternehmen dazu zu befragen, ob sie damit rechneten, während des kommenden Jahres vor Rekrutierungsprobleme zu stehen, würde das Resultat kaum die wahren Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt wiedergeben. Denn Unternehmen haben kaum einen Anreiz, ehrlich zu antworten. Um für den Bedarfsfall möglichst hohe Kontingente zur Verfügung zu haben, ist es in ihrem Interesse, Rekrutierungsprobleme zu übertreiben. Gewerkschaften haben im Gegenzug stets einen Anreiz, Rekrutierungsprobleme von Unternehmen zu untertreiben. Zudem besteht bei Branchenbefragungen das Problem, dass die Resultate mit viel Verspätung eintreffen. Knappheiten können von der Politik erst im Nachhinein konstatiert werden.¹³

Problematische Branchenbefragungen

Alternativ könnten die Behörden versuchen, die relative Entwicklung von Nachfrage und Angebot für sämtliche Berufe in sämtlichen Branchen und Regionen der Schweizer Volkswirtschaft zu prognostizieren. Angebot von und Nachfrage nach unterschiedlichen Fähigkeiten und Berufen sind dabei von unzähligen Faktoren abhängig. Besonders die Arbeitsnachfrage entwickelt sich entsprechend der konjunkturellen Lage, der globalen Nachfrage nach Schweizer Produkten und Dienstleistungen, der Anzahl an Neuansiedlungen von Unternehmen in der Schweiz sowie in Funktion technologischer Veränderung des Produktionsprozesses sehr dynamisch. Das Arbeitsangebot an gewissen Berufen hängt wiederum davon ab, wie viele gegenwärtige Arbeitnehmer, sowie wie

Prognose-schwierigkeiten

¹³ Vgl. etwa Doudedijns und Dumont (2003) und IOM (2012).

viele zukünftige Arbeitnehmer und Zuwanderer bereit sein werden, in diesen Berufen zu arbeiten. Um dies zu prognostizieren, sind nicht nur genaue demografische Daten nötig, sondern auch umfassende Informationen zu weiteren Faktoren wie etwa zu den zu erwartenden Löhnen und zu den Präferenzen der Arbeitnehmer.¹⁴ Die Prognose wird weiter dadurch erschwert, dass sich selbst Arbeitnehmer, die denselben Beruf ausüben, dieselbe Ausbildung absolviert und die gleiche Arbeitserfahrung aufweisen, aufgrund persönlicher Eigenschaften stets unterscheiden.¹⁵ Das gilt ganz besonders für eine wissensintensive Dienstleistungsgesellschaft, wie sie die Schweiz ist. Wird bei der Analyse der Arbeitsnachfrage auf die Nachfrage nach gewissen Berufen fokussiert, besteht zudem die Gefahr, dass unklar bleibt, welche spezifischen Fähigkeiten und Erfahrungen genau gefragt sind.¹⁶ Das Vorhaben, die relative Entwicklung von Nachfrage und Angebot sämtlicher Berufe vorauszusagen erscheint also ein bürokratisch kaum zu meisterndes Unterfangen.¹⁷

Ein Blick auf die Erfahrungen von Kanada, den USA, Italien und der Schweiz zeigt, dass Politik und Behörden in der Praxis tatsächlich kaum in der Lage sind, den Bedarf an Zuwanderern richtig zu antizipieren. Kanada kombiniert seit 1967 Kontingente mit einem Punktesystem und versucht damit, gezielt Fachkräfte ins Land zu holen. KandidatInnen, die in Kanada arbeiten wollen, können sich im Rahmen eines Programms der Bundesregierung um eine Niederlassungsbewilligung bewerben – ohne dafür bereits eine Arbeitsstelle in Aussicht haben zu müssen. Abhängig von verschiedenen Eigenschaften erhalten die KandidatInnen Punkte. Erreichen sie eine gewisse Anzahl von Punkten, wird ihnen eine Arbeitsbewilligung ausgestellt. Bis zur Reform des Punktesystems 2002 wurden Punkte zugeteilt, für den Fall, dass KandidatInnen aufgrund ihrer Ausbildung oder Berufserfahrung dafür geeignet schienen, Knappheiten in gewissen Berufen zu lindern. Es stellte sich jedoch heraus, dass sich Zuwanderer, die vermeintlich gezielt ins Land geholt wurden, nur ungenügend in den Arbeitsmarkt integrieren konnten und vergleichsweise hohe Arbeitslosenraten auswiesen. Dies war u.a. damit zu erklären, dass

Das
kanadische
Punktesystem

- (1) die kurz- wie langfristigen vermuteten Knappheiten gewisser Berufe auf ungenügend genauen Projektionen basierten, und es nicht möglich war, diese Projektionen genügend genau auszugestalten,
- (2) Zuwanderer zu wenig stark auf die für bestimmte Berufe verteilten Punkte reagierten,
- (3) es zu lange dauerte, bis Zuwanderer mit den gefragten Fähigkeiten eine Arbeitserlaubnis erhielten, und schliesslich
- (4) es nicht möglich war, die Zuwanderer in diejenigen Regionen Kanadas zu lenken, in welchen das Angebot an gewissen Berufen besonders knapp war. So liessen sich in den 1990ern drei Viertel aller Zuwanderer in Vancouver, Toronto und Montréal nieder – auch wenn Knappheiten in anderen Regionen sehr ausgeprägt waren.¹⁸

¹⁴ Doudedijns und Dumont (2003), OECD (2006) und Ferrer, Picot und Riddell (2011).

¹⁵ Arbeitskräfte sind niemals perfekt substituierbare Produktionsfaktoren, vgl. IOM (2012).

¹⁶ IOM (2012).

¹⁷ Kane (2006) allgemein sowie Ferrer, Picot und Riddell (2011) für Kanada.

¹⁸ Ferrer, Picot und Riddell (2011).

Diese Erfahrungen führten zur Reform des kanadischen Punktesystems im Jahr 2002. Das Ziel des heutigen Punktesystems ist es nicht mehr, dass sich die Zuwanderer zur Ausübung spezifischer Berufe eignen sollen, sondern dass sie grundsätzlich gut ausgebildet sind, und je nach konjunktureller Entwicklung verschiedene Arbeiten ausüben können. Das heutige Zulassungssystem orientiert sich also am Wert des Humankapitals der Zuwanderer und deren langfristiger Integrierbarkeit in den Arbeitsmarkt. Für berufsspezifische Eigenschaften werden aber keine Punkte mehr vergeben. Empirische Untersuchungen zeigen, dass sich Zuwanderer, die unter dem neuen Punktesystem ins Land kommen, besser in den Arbeitsmarkt integrieren, als Zuwanderer, die im alten Regime nach Kanada kamen.¹⁹ Der Übergang vom alten Punktesystem mit Fokus auf berufsspezifische Fähigkeiten hin zu einem System, das sich am Humankapital der Zuwanderer orientiert, illustriert, dass eine Mikroplanung der Zuwanderung, d.h. eine gezielte Auswahl der gewünschten Zuwanderer, nicht möglich ist. Indes ist auch das neue kanadische Modell, das Kontingente mit einem Punktesystem verknüpft, nicht von den Prognoseschwierigkeiten gefeit, die zu Beginn dieses Kapitels vorgestellt worden sind. Denn auch im kanadischen Fall bestimmen Politik und Behörden aufgrund erwarteter Entwicklungen des Arbeitsangebots und Arbeitsnachfrage, wie viele Zuwanderer in welchen Jahren zugelassen werden sollen.

Unmöglichkeit
einer
Mikroplanung
in Kanada

Auch eine genaue Betrachtung der US-amerikanischen Zulassungspraxis für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte illustriert die Planungsschwierigkeiten eines Kontingentierungssystems. Der US-Kongress setzt jährliche Höchstzahlen für die mögliche Erstausstellung von H-1B Visa fest, welche Zuwanderer mit einem Bachelor-Abschluss zur Ausübung eines spezifischen Berufs während dreier Jahre berechtigt. Arbeitgeber können sich jeweils im April eines Jahres für die Zuteilung eines Visums für das kommende Fiskaljahr, beginnend im darauffolgenden Oktober, bewerben. Die Entwicklung der vom Kongress bestimmten Höchstzahlen für H-1B zeigt indes, dass die Politik nicht in der Lage ist, die Veränderungen der Arbeitsnachfrage zu antizipieren. So wurde im Versuch, die steigende Nachfrage nach IT-Fachleuten im Zuge des IT-Booms Ende der 1990er-Jahre aufzufangen, die jährliche H-1B Höchstzahl zweimal erhöht – 1999 von 65'000 auf 115'000 und 2001 auf 195'000. 2002 brach die Nachfrage nach IT-Fachleuten nach dem Platzen der Dot-Com-Blase jedoch zusammen. Das Kontingent für H-1B Visa wurde in der Folge wieder auf 65'000 reduziert und unabhängig von der konjunkturellen Lage seither nicht mehr angepasst.²⁰ Dies führt nun dazu, dass die Kontingente in Phasen der Hochkonjunktur bereits Stunden nach Eröffnung der Bewerbungsfrist für das gesamte kommende Jahr ausgebucht sind. In anderen Jahren werden die Kontingente erst gegen Ende des Jahres ausgeschöpft.²¹ Mit Ausnahme der Rezessionsjahre 2002 und 2003 wurden die Kontingente in allen Fiskaljahren zwischen 1997 und 2008 ausgeschöpft.²²

Ineffizienzen
des H-1B
Visasystems in
den USA

¹⁹ Dieser direkte Vergleich war möglich, da zwischen 2002 und 2006 Zuwanderer ins Land kamen, die sowohl im alten wie auch im neuen System zugelassen wurden. Begin, Goyette und Riddell (2010).

²⁰ OECD (2009). Seit 2005 sind zudem zusätzliche 20'000 H-1B Visa für Masterabsolventen US-amerikanischer Bildungsinstitutionen verfügbar.

²¹ Sumption (2011).

²² Kerr, Lincoln und Mishra (2012).

Erfahrungen, u.a. aus den USA und Italien deuten zudem darauf hin, dass unter einem Kontingentsystem die Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften tendenziell unterschätzt wird. Ein Hinweis darauf gibt die Anzahl Gesuche, die irreguläre Einwanderer im Rahmen von Regularisierungsprogrammen stellen. So wurden in Italien im Jahr 2002 beispielsweise 700'000 Regularisierungsgesuche gestellt. Dies bedeutet, dass zwischen dem vorangegangenen Regularisierungsprogramm aus dem Jahr 1998 und 2002 durchschnittlich rund 175'000 MigrantInnen pro Jahr illegal nach Italien eingereist und im Land verblieben sind. Demgegenüber standen jährliche Kontingente für nicht saisonale Arbeitsbewilligungen von lediglich 62'500.²³ Für mindestens einen Teil dieser MigrantInnen bestand eine Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt.²⁴ Auch in den USA bestehen jahrelange Wartefristen, um ein Arbeitsvisum für wenig qualifizierte zu erhalten. Gleichzeitig ist der Anteil der Personen, die sich irregulär im Land aufhalten sehr hoch. Auch dies ist ein Hinweis dafür, dass die Nachfrage nach niedrig qualifizierten Arbeitskräften unterschätzt oder politisch nicht eingestanden wird.²⁵ In der Schweiz wird der Bedarf an wenig qualifizierten Zuwanderern wohl ebenfalls unterschätzt.²⁶

Unterschätzte
Nachfrage
nach Tief-
Qualifizierten

Die heutige Praxis der Festlegung der Drittstaatenkontingente in der Schweiz illustriert ebenfalls, dass die zentralstaatliche Planbarkeit der Arbeitsnachfrage an Grenzen stösst. Da es nicht möglich ist, den jährlichen Bedarf an Drittstaatlern in allen Kantonen bereits zu Beginn des Jahres zu antizipieren, verteilt der Bundesrat zu Beginn des Jahres jeweils nur die Hälfte der jährlichen Kontingente. Die verbleibenden Kontingente werden dann kurzfristig in Form der sogenannten Bundesreserve an die Kantone verteilt. Wie schon im Fall der USA zeigt sich, dass die Höhe der verfügbaren Kontingente die Entwicklung der Arbeitsnachfrage nur mangelhaft wiedergibt. So waren die Drittstaatenkontingente für Aufenthalter 2008 und 2009, diejenigen für Kurzaufenthalter 2009 und 2010 vollständig ausgeschöpft.²⁷ Dass Kontingente nicht in allen Jahren voll ausgeschöpft worden sind, bedeutet indes nicht automatisch, dass dafür keine ausreichende Nachfrage bestehen würde. Auch der Umstand, dass Arbeitgeber den bürokratischen Prozess zum Erhalt eines Kontingentplatzes als zu schwerfällig, kostenintensiv und unsicher empfinden, kann dazu führen, dass sie Kontingentsplätze nicht beantragen (vgl. dazu Kapitel 5). Schliesslich illustrieren auch die Schweizer Erfahrungen, dass die Festlegung der Kontingente am Ende nicht unabhängig von der Einflussnahme von Partikularinteressen bleibt. So sah sich der Bundesrat 2010 beispielsweise dazu gezwungen, nach einer kurzfristig vorgenommenen Halbierung der Drittstaatenkontingente auf den grossen Druck von Unternehmen hin wieder zusätzliche Kontingente zur Verfügung stellen.²⁸

Erfahrungen
aus der
Schweiz

²³ Einaudi (2003) und OECD (2006).

²⁴ Reyneri (2010).

²⁵ Undall Center Factsheet 3 (2007).

²⁶ Auch in der Schweiz ist der überwiegende Anteil der irregulär Anwesenden erwerbstätig: Efonay-Mäder, Schönenberger und Steiner (2010), Longchamp et. al. (2005).

²⁷ Rohner und Sormani (2011).

²⁸ Rohner und Sormani (2011).

Die Analyse in diesem Kapitel zeigt, dass es den zuständigen Behörden kaum möglich ist, die Höhe der jährlichen Kontingente für ausländische Arbeitskräfte effizient festzulegen. Dazu fehlen die Kenntnisse der Dynamiken des Arbeitsmarktes. Da die Höhe der Kontingente nicht nach klaren technokratischen Regeln festgelegt werden kann, muss sie – wie schon die Ausgestaltung des Zulassungskriteriums – im politischen Prozess geklärt werden. Die Höhe von Kontingenten wird am Ende stets das Ergebnis eines kostenintensiven Lobbyingprozesses verschiedener Akteure sein und entsprechend deren Partikularinteressen widerspiegeln.²⁹ Somit wird eine gezielte Rekrutierung der benötigten Fachkräfte verunmöglicht. Die dargelegten Planungsschwierigkeiten stellten nur dann kein Problem dar, wenn die Kontingente so hoch angesetzt würden, dass sie mit Sicherheit nie ausgeschöpft würden. Doch dann würden sie keine begrenzende Wirkung auf die Einwanderung entfalten

Behörden
können
Arbeitsnach-
frage nicht
antizipieren

Box 2: Planungsschwierigkeiten bei der Beschränkung des Ausländeranteils

Planungsschwierigkeiten ergäben sich ebenfalls, wenn die zuständigen Behörden die Kontingente nicht nur nach arbeitsmarktlichen Kriterien festlegen würden, sondern auch mit dem Ziel, den Ausländeranteil in der Schweiz auf eine bestimmte Quote zu beschränken (wie dies v.a. die ECOPOP-Initiative anstrebt). Denn dafür würde es nicht ausreichen, jährlich darüber zu entscheiden, wie viele AusländerInnen eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz erhalten. Um den Ausländeranteil effektiv steuern zu können, müsste der Bundesrat zusätzlich die zu erwartende Abwanderungsrate der sich bereits in der Schweiz befindlichen Ausländer kennen (vgl. dazu Can, Ramel und Sheldon, 2013, oder Sheldon, 2007). Solche Zu- wie auch Abwanderungsbewegungen voraussagen zu können, scheint wiederum praktisch unmöglich, da Migrationsentscheidungen eines jeden Einzelnen von unzähligen persönlichen Eigenschaften sowie von den sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen in der Schweiz und den jeweiligen Herkunftsländern abhängen (vgl. dazu etwa Chiswick und Hatton, 2003).

²⁹ Vgl. dazu Goldin (1994), Amegashie (2004), Epstein und Nitzan (2005).

4. WIE STARK KANN DER FAMILIENNACHZUG BESCHRÄNKT WERDEN?

Kapitel 3 hat hervorgebracht, dass die Festlegung der Höhe von Kontingenten für die Zuwanderung zur Erwerbstätigkeit ein bürokratisch kaum zu meistern- des Unterfangen ist. Der Einreisegrund, der neben der Erwerbstätigkeit anteilmässig, der wichtigste ist, ist der Familiennachzug. Diesen zu beschränken ist nicht zuletzt Ziel der SVP. Dieses Kapitel geht der Frage nach, inwiefern eine solche Beschränkung im Sinne des gesamtwirtschaftlichen Interesses der Schweiz sowie im Sinne der Integrationsfähigkeit der Zuwanderer wäre.

Festlegung der Höhe der Kontingente für den Familiennachzug

Die gegenwärtige Diskussion um den Familiennachzug hat eine Tendenz, Familienmitglieder als eine schwierig zu vermeidende aber unerwünschte Begleiterscheinung von Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt darzustellen.³⁰ Dabei geht vergessen, wie wichtig die Möglichkeit des Familiennachzuges für die Attraktivität des Standorts ist. Die Möglichkeit, enge Familienmitglieder an den neuen geographischen Lebensmittelpunkt mitnehmen zu können, ist ein entscheidender Faktor bei der Wahl des neuen Arbeitsortes. Besonders hochqualifizierte Fachkräfte reagieren in der Regel sensitiv auf Veränderungen der sozialen oder steuerlichen Rahmenbedingungen ihres Arbeitsortes, da ihnen zahlreiche Alternativen offenstehen.³¹ Darum besteht die Gefahr, dass hoch mobile Fachkräfte noch schwieriger rekrutiert werden können, sollten sie ihre Familie nicht mehr in die Schweiz mitnehmen können. Hinzu kommt die Gefahr, dass sich Zuwanderer in verringertem Ausmass längerfristig in der Schweiz niederlassen wollen, wenn sie keine Möglichkeit haben, direkte Angehörige in die Schweiz zu holen. Dies verringert wiederum den Anreiz, sich in die Gesellschaft zu integrieren. Auch darin besteht eine Ineffizienz, die mit einer restriktiven Zuwanderungspolitik zwangsläufig einhergeht: Wenn Zuwanderer nicht davon ausgehen können, den Mittelpunkt ihres Familienlebens am Ort ihrer Berufstätigkeit einzurichten, dann werden sie weniger in ihren Aufenthalt und in ihre berufliche Karriere in der Schweiz investieren. Dadurch geht der Gesellschaft ein Teil des potentiellen Nutzens verloren, den Zuwanderung für sie haben könnte. Eine zusätzliche Beschränkung des Familiennachzugs (wie er unter anderem durch die Masseneinwanderungsinitiative angestrebt wird) brächte also für den Gesamtnutzen der Zuwanderung für die Gesellschaft beträchtliche Risiken mit sich.

Familiennachzug als Standortfaktor

Dass es nur begrenzt möglich und sinnvoll ist, den Familiennachzug zu beschränken, illustriert die kanadische Migrationspolitik. Kanada verfolgt unter anderem den Anspruch, den Anteil der Zuwanderer zu maximieren, deren Einreisegrund in der Erwerbstätigkeit besteht und den Anteil jener Personen niedrig zu halten, die zu bereits anwesenden Familienmitgliedern einreisen. Trotzdem sind in Kanada in den Jahren 2009, 2010 und 2011 jeweils rund 60% der zwischen 250'000 und 300'000 Einwanderer, die eine Niederlassungsbewilligung (*Permanent Residence Status*) erhalten haben, als Familienangehörige ins

Familiennachzug in Kanada

³⁰ Vgl. dazu auch Aussagen von SVP-Nationalrat Heinz Brand (Tages-Anzeiger 2013).

³¹ Die wichtigsten Faktoren in der Standortwahl von hoch-qualifizierten Arbeitskräften haben unter anderem Papadimitreou, Sommerville und Tanaka (2008), Egger und Radulescu (2008) sowie Kleven, Landais und Saez (2013) untersucht.

Land gekommen.³² Obwohl Kanada seit den 1960er Jahren eine selektive Zuwanderungspolitik verfolgt, ist es auch für Kanada nicht möglich, über die Qualifikationen, Fähigkeiten und Eigenschaften eines grossen Teils seiner Einwanderer eigenständig zu bestimmen.

Auch in der Schweiz hat der Familiennachzug im Kontingentsystem vor Einführung der Personenfreizügigkeit eine dominante Rolle gespielt. So unterlag in den 1980er- und 1990er-Jahren lediglich ein Fünftel der neu einreisenden Ausländer der Kontingentierung.³³ Die restliche Zuwanderung stammte aus der Umwandlung von kurzfristigen bzw. saisonalen Aufenthaltsbewilligungen, in langfristige Bewilligungen und aus dem Familiennachzug. Bis zu zwei Drittel der langfristig in der Schweiz verbleibenden Ausländer reiste ursprünglich als Saisonniers oder als Angehörige von Saisonniers in die Schweiz ein.³⁴ Ein Ziel des Saisonnierstatuts war es gerade, eine permanente Einwanderung und damit einen Familiennachzug zu verhindern. Dieses Ziel liess sich nicht umsetzen und das Verbot des Familiennachzuges musste ab den späten 50er-Jahren schrittweise gelockert werden. Grund dafür war schon damals die Befürchtung, das notwendige Personal nicht rekrutieren zu können, wenn die Lebensbedingungen für diese Menschen weiterhin bewusst prekär gehalten würden. Hinzu kam eine wirksame Interessensvertretung durch das wichtigste Herkunftsland der Saisonniers, Italien. Im sogenannten *Italienerabkommen* von 1964 setzte die italienische Regierung eine Verbesserung der rechtlichen Stellung der Gastarbeiter und ihrer Familien in der Schweiz durch. Anschliessend musste diese Besserstellung aus Gleichbehandlungsgründen auf Personen aus weiteren europäischen Staaten ausgedehnt werden, was die spätere Steuerung durch Kontingente erschwerte.³⁵ Wenn es damals unmöglich war, eine Migrationspolitik, die insbesondere hinsichtlich des Familiennachzuges restriktiv war, gegen die Interessen prekär gehaltener italienischer Gastarbeiter und der italienischen Regierung durchzusetzen, kann abgeschätzt werden, wie viel schwieriger sich solche Einschränkungen heutzutage gegen die Interessen der EU und ihrer rechtlich viel besser gestellten BürgerInnen durchsetzen liessen. Selbst wenn es in Zukunft denkbar wäre, einen Familiennachzug zu gestalten, der nur besonders wohlhabenden MigrantInnen, solchen mit besonders gesuchten Fähigkeiten oder solchen mit besonders langem Aufenthalt gewährt würde, so müsste diese Restriktion gegen die Interessensvertreter aller anderen MigrantInnen durchgesetzt werden. Dies ist schon in der Vergangenheit nicht gelungen.

Historische Erfahrung mit dem Familiennachzug in der Schweiz

Die Initiative geht aber noch deutlich weiter als das restriktive Modell der damaligen Gastarbeiterpolitik. Ein wichtiger Unterschied zwischen dem damaligen Kontingentierungssystem und jenem, das die Masseneinwanderungsinitiative anstrebt, liegt darin, dass damals nur erstmalige Zulassungen oder erneute Einreisen als Saisonniers den Kontingenten unterlagen. Dagegen verlangt die Initiative nun, dass „sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts“ den Kontin-

Kontingente für Neugeborene?

³² Ferrer, Picot und Riddell (2011), OECD (2012) und (IMO 2013).

³³ Sheldon (2007).

³⁴ Dhima (1991).

³⁵ Sheldon (2007).

genten unterliegen müssen, also auch Verlängerungen, Erneuerungen und Änderungen der Art der Bewilligungen. Selbst neugeborene Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit müssten darunter fallen.³⁶ Dadurch stiege zwar der Anteil derjenigen Zuwanderer, die der Steuerung durch Kontingente unterliegen. Gleichzeitig würde sich aber die Planungsschwierigkeiten für Behörden und Migranten gleichermaßen multiplizieren.

Die Attraktivität der Schweiz als Werkplatz würde umso stärker eingeschränkt, je weniger Planungssicherheit jene Migranten (und deren Arbeitgeber) hätten, die einen langfristigen Aufenthalt anstreben. Die Konflikte mit völkerrechtlichen Verträgen würden deutlich zugespitzt (vgl. dazu auch Kapitel 7). Eine starke Beschränkung des Familiennachzugs durch Kontingente scheint also weder dem volkswirtschaftlichen Interesse der Schweiz zu dienen, noch die Integrationsfähigkeit der MigrantInnen in der Schweiz zu fördern.

Verminderung
der Standort-
attraktivität
und völker-
rechtliche
Konflikte

³⁶ Achermann (2013).

5. KÖNNEN KONTINGENTE FÜR ARBREITSKRÄFTE EFFIZIENT AUF KANTONE UND UNTERNEHMEN VERTEILT WERDEN?

Dieses Kapitel geht in einem ersten Schritt der Frage nach, ob die Kontingente, die bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative von den Bundesbehörden geschaffen würden, effizient auf Kantone und Unternehmen verteilt werden könnten. Im Anschluss wird beleuchtet, welche Kosten ein Kontingentierungssystem für Unternehmen mit sich bringen würde.

Zuteilung auf
Kantone und
Unternehmen

Ein erster Hinweis auf mögliche Ineffizienzen der Zuteilungspolitik gibt die schweizerische Kontingentierungspraxis vor der Personenfreizügigkeit. Diese wies eine ausgeprägt strukturpolitische Komponente auf.³⁷ So wurden die Kontingente unter spezieller Berücksichtigung abwanderungsbedrohter und wirtschaftlich schwacher Regionen aufgeteilt. Aufenthaltsbewilligungen unterlagen zudem starken Beschränkungen bezüglich Stellen- und Ortswechsel mit dem Ziel, die Abwanderung aus unattraktiven Branchen und Regionen zu verhindern. Die Zuwanderungspolitik trat somit in den Dienst der Industrie- und Regionalpolitik. Entsprechend ist es nicht verwunderlich, dass verschiedene Untersuchungen darauf hindeuten, dass die Ausländerbeschäftigung in der Zeit vor der Personenfreizügigkeit den technologischen Fortschritt und damit das Wirtschaftswachstum verlangsamt hat.³⁸ Dies hängt damit zusammen, dass der technologische Wandel bildungsintensiv ist und die relative Nachfrage nach gut qualifizierten Arbeitskräften erhöht.³⁹ Besteht aber ein leichter Zugang zu billigen, schlecht qualifizierten Arbeitskräften, wird der technologische Fortschritt gebremst, da es für viele Firmen rentabler ist, an veralteten, arbeitsintensiven Technologien festzuhalten, statt in neue zukunftssträchtige Technologien und Maschinen zu investieren.

Kontingentien-
rungspolitik
vor der
Personen-
freizügigkeit

Zweitens zeigt sich, dass auch bei der heute praktizierten, regionalen Zuteilung der Kontingente für Drittstaatenangehörige Ineffizienzen bestehen. Insbesondere ist unklar, wie die gesetzlich geforderte Beachtung des volkswirtschaftlichen Interesses, bei der Verteilung der Kontingente auf Kantone interpretiert werden soll.⁴⁰ So bemängeln beispielsweise Vertreter wirtschaftsstarker Regionen, dass die Kontingente nicht bedarfsgerecht auf die Kantone verteilt würden.⁴¹ Stattdessen werden Drittstaaten-Kontingente entsprechend der kantonalen Anteile an der Gesamtbeschäftigung auf die Kantone aufgeteilt.⁴² Dies führt dazu, dass der Status-Quo der wirtschaftlichen Aktivität verfestigt wird. Das Nachsehen haben dabei innovative und stark wachsende Unternehmen in Kantonen mit einem Wachstum, das höher ausfällt als antizipiert.

Ineffiziente
Zuteilung auf
Kantone

³⁷ Sheldon (2007).

³⁸ Butare und Favre (1992) und Sheldon (2003)

³⁹ Sheldon (2007), Chaloff (2013).

⁴⁰ Vgl. Art. 20, Abs. 3, AuG.

⁴¹ Rohner und Sormani (2011).

⁴² Vgl. NZZ (2011) sowie Rohner und Sormani (2011).

Drittens ist die Zuteilung der vorhandenen Kontingente auf lokale Unternehmen durch die kantonalen Arbeits- und Migrationsämter nicht unproblematisch. Denn die zuständigen kantonalen Ämter verfügen über beträchtliche Ermessensspielräume. Um ein Gesuch entsprechend der Masseneinwanderungsinitiative zu prüfen, müssten die kantonalen Ämter entscheiden, ob sie davon ausgehen, dass die Zulassung des fraglichen Zuwanderers im gesamtwirtschaftlichen Interesse ist, und ob sie den fraglichen Zuwanderer als integrationsfähig betrachten. Dass beide Kriterien grosse Interpretationsspielräume offenlassen, hat Kapitel 1 gezeigt. Zusätzlich müssten die kantonalen Ämter einschätzen können, ob tatsächlich keine Schweizerin und kein Schweizer, die sich auf die Stelle beworben haben, geeignet genug gewesen wäre. Wie schwierig ein solches Unterfangen sein kann, zeigt Box 3 auf dieser Seite.

Box 3: Der Ermessensspielraum der zuständigen Ämter

Zwei Anekdoten sollen veranschaulichen, dass die Fremdbeurteilung von Talent und Unentbehrlichkeit durch eine Behörde groteske Züge annehmen kann.

Das erste Beispiel stammt aus der Zeit vor der Einführung der Personenfreizügigkeit. Als das Opernhausorchester Zürich einen neuen ersten Hornisten anstellen wollte, bewarb sich ein junger Ungar. Dieser galt als grosses Talent und brachte Empfehlungen einer Reihe weltberühmter Dirigenten mit. Obwohl er als klar Bester aus dem Probespiel hervorging, verweigerte ihm die damals zuständige Behörde die Zulassung. Sie war der Ansicht, dass Personen, die Vorrang genossen ebenfalls akzeptable Ergebnisse erzielt hätten und den Anforderungen des Opernhauses zu genügen hätten. Der ungarische Hornist sei ausserdem noch zu jung, um als Spezialist zu gelten. In der Beurteilung der Bedeutung eines ersten Hornisten und der künstlerischen Qualität des Kandidaten setzte sich die Behörde also über die Einschätzung des musikalischen Leiters des Opernhauses, dessen Jury und die Referenzen berühmter Dirigenten hinweg. Die Behörde stellte sich auf den Standpunkt, der Entscheid erfolge nach arbeitsmarktpolitischen Kriterien, die sich nicht mit den Interessen der Kunst zu decken brauchten. Das Opernhaus obsiegte in letzter Instanz schliesslich, unter anderem, weil zugestanden werden musste, dass die erstinstanzliche Behörde unter krassen Unkenntnissen der Probespielbedingungen entschieden hatte und die Wichtigkeit eines ersten Hornisten unterschätzte (VPB 59.17 vom 13. April 1994).

Auch unter dem Regime des heutigen Zweikreismodells, indem nur noch Drittstaatler der Kontingentierung unterliegen, gelingt es Betrieben oft nicht, der zuständigen Behörde die Unentbehrlichkeit von Spezialisten aus Drittstaaten verständlich zu machen. Dies zeigt das Beispiel eines türkischen Informatikers, der an der ETH doktorierte und in dieser Zeit mit einem in Zürich ansässigen Start-Up eine Geschäftsidee entwickelte, deren Umsetzung der Unternehmer und der Informatiker sich gemeinsam zutrauten. Dem Jungunternehmen gelang es nicht, eine Arbeitsbewilligung für den Mann aus der Türkei zu erlangen, da sich die zuständige Behörde auch nach mehrfacher Ausschreibung der Stelle nicht davon überzeugen liess, dass sich für die Stelle nicht auch Inländer hätten finden lassen. Auch in diesem Beispiel stellte die Behörde ihre Einschätzung der Fähigkeiten eines Bewerbers an die Stelle der Einschätzung des Arbeitgebers. Auf Grund dieser und ähnlicher Erfahrungen richtete ein Zusammenschluss von Start-Ups im IT-Bereich einen offenen Brief an die Stadt Zürich, in welchem sie grundsätzlich anzweifelten, ob die zuständige Arbeitsmarktbehörde in der Lage sei, die Qualifikationen von Personen im IT-Bereich einzuschätzen und beklagten sich darüber, dass für Start-Ups die Rekrutierung von Drittstaatsangehörigen faktisch unmöglich sei (vgl. Zumbühl 2012, Tagesanzeiger 2012 sowie Openthegates, 2012).

Aufgrund des grossen Ermessensspielraums, den die zuständigen Beamten haben, bestehen für Firmen starke Anreize, gute Verbindungen zu den Ämtern zu pflegen. Entsprechend besteht die Gefahr, dass kantonale Behörden dem Druck lokaler Partikularinteressen unterliegen.⁴³ Im Endeffekt würden nicht zwingend die Unternehmen berücksichtigt, welche die zur Verfügung stehenden Kontingente am effizientesten einsetzen könnten, sondern diejenigen, welche die besten Verbindungen zur Behörde pflegen.

Ermessens-
spielräume für
die Bürokratie

Untersuchungen aus den USA bestätigen indes, dass es vornehmlich grosse Firmen sind, die sich die hohen Lobbying- und Rekrutierungskosten leisten können, die zum Ergattern eines Kontingentsplatzes aufgebracht werden müssen.⁴⁴ Kleine Firmen können diese hohen Fixkosten nur mit Mühe stemmen. Zudem ist anzunehmen, dass Transfers von Arbeitskräften innerhalb internationaler Unternehmen, die Niederlassungen in der Schweiz haben, bevorzugt behandelt würden. Auch dies würde wiederum grosse Firmen bevorzugen. Besonders kleine, innovationsstarke Unternehmen, die für ihr Wachstum auf Spezialisten angewiesen sind, aber nicht über die Lobbying-Kapazitäten von Grossbetrieben verfügen, kommen in einem Kontingentierungssystem zu kurz.⁴⁵ Analog zu kleinen Firmen besteht auch für junge Wirtschaftszweige die Gefahr, dass diese aufgrund mangelhafter Lobbying-Erfahrung, nicht die gewünschten Fachkräfte rekrutieren können und so in ihrer Wachstumsdynamik gebremst werden.

Benachteili-
gung kleiner
Firmen

Auch wenn die Lobbying-Kosten ausser Acht gelassen werden, erhöht ein Kontingentierungssystem die Rekrutierungskosten für Unternehmen. So dauert das Bewilligungsverfahren für Aufenthaltsbewilligungen von Drittstaatenangehörigen in der Regel zwischen ein bis zweieinhalb Monaten.⁴⁶ Der Rekrutierungsprozess verlängert sich damit stark und bindet administrative Kapazitäten im Umgang mit den involvierten Ämtern. Besonders in Kantonen mit dynamischer Arbeitsnachfrage und entsprechend knappen Kontingentsplätzen besteht für Unternehmen zudem ein bedeutendes Risiko, dass ihrem Antrag nicht stattgegeben wird. Somit erhöhen sich die Planungsschwierigkeiten für Unternehmen in der Schweiz, was wiederum die Standortattraktivität des Landes verringert. Wenn Schweizer Firmen die benötigten Fachkräfte nicht rekrutieren können, bedeutet dies unter Umständen, dass sie gewisse Aufträge, für die eine Nachfrage besteht, nicht durchführen können. Dies verringert wiederum die Arbeitsnachfrage nach Schweizerischen Arbeitskräften, die an der Erledigung des Auftrags ebenfalls beteiligt worden wären.

Hohe
Rekrutierungs-
kosten und
Planungs-
unsicherheiten

Die Planungsschwierigkeiten für Unternehmen würden zudem bedeutend erhöht, falls für die Zuwanderung ein jährliches Globalkontingent festgelegt würde, das alle Zuwanderungsarten umfasst. In diesem Fall würde die Verfügbarkeit von Kontingenten nicht nur von der ineffizienten Planungs- und Zutei-

Nachteil eines
Global-
kontingents

⁴³ OECD (2009).

⁴⁴ Vgl. Kerr, Lincoln und Mishra (2012) sowie Wall Street Journal (2013) zum Lobbyingwettbewerb um H-1B Kontingentsplätze in den USA.

⁴⁵ Tagesanzeiger (2012).

⁴⁶ NZZ (2013).

lungspolitik der Behörden abhängen, sondern auch davon, wie viele Flüchtlinge um Schutz nachsuchen und wie viele bereits Anwesende ihre Familie in die Schweiz holen. Beide Grössen können wiederum unmöglich in ausreichender Genauigkeit antizipiert werden.

Auch eine kurzfristige Erhöhung der Kontingente im Fall grosser Nachfrage könnte die Planungsschwierigkeiten von Unternehmen nicht zufriedenstellend lindern. Denn kurzfristige Anpassung der Kontingentshöhe kollidieren mit mittelfristigen Rekrutierungsüberlegungen der Unternehmen. Zur effizienten Planung benötigen Unternehmen mittelfristig stabile Rahmenbedingungen.

Problematik
kurzfristiger
Kontingents-
erhöhungen

Die Überlegungen in diesem Kapitel zeigen, dass bei der Zuteilung der vorhandenen Kontingente, nicht unbedingt diejenigen Kantone und Unternehmen den Zuschlag erhalten, welche die Fachkräfte am produktivsten einsetzen könnten. Zudem erhöhen sich in einem Kontingentierungssystem für alle betroffenen Unternehmen die Rekrutierungskosten sowie die Planungsunsicherheiten.

Ineffiziente
Zuteilung der
Kontingents-
plätze

6. WIESO IST EIN FLEXIBLER UND OFFENER ARBEITSMARKT WICHTIG FÜR DIE SCHWEIZ?

Der Ruf nach einer Wiedereinführung von Kontingenten kommt zu einer Zeit, in der sich der Schweizer Arbeitsmarkt in einem strukturellen Wandel befindet und Offenheit gegenüber Arbeitsmigration matchentscheidend dafür sein könnte, dass die Schweizer Wirtschaft auch weiterhin florieren und Wohlstand schaffen kann.

Vor dem Hintergrund des technologischen Fortschritts und der zunehmenden globalen Arbeitsteilung kennzeichnet sich der heutige Schweizer Arbeitsmarkt durch eine steigende Nachfrage nach ArbeitnehmerInnen mit hoher Ausbildung und mit einem analytischen, kreativen oder kommunikativen Profil. Jobs mit hohem Routinegrad werden dagegen weniger nachgefragt, da es für ansässige Firmen oft günstiger ist, gewisse Produktionsschritte in Tieflohnländer auszulagern und die verbleibende Produktion in der Schweiz stark zu automatisieren.⁴⁷ Zusätzliche Arbeitsplätze für hoch qualifizierte Arbeitskräfte, besonders jene in den Bereichen Forschung- und Entwicklung (F&E), steigern wiederum die Nachfrage nach lokalen Dienstleistungen in hoch-qualifizierten Berufen (z.B. Anwälte, Ärzte) wie auch in relativ niedrig-qualifizierten Berufen (z.B. Gastwirtschaft, Reinigung).⁴⁸

Zunehmende Nachfrage nach Hoch- und Tiefqualifizierten

Die aktuelle Zuwanderung in die Schweiz ist vor dem Hintergrund dieser langfristigen Arbeitsmarkttrends zu verstehen. So verfügen 50% der heute neu Eingewanderten einen Universitätsabschluss und arbeitet in akademischen Berufen lokaler Dienstleistungsanbieter oder im hochanspruchsvollen F&E-Bereich.⁴⁹ Dies steht in einem entscheidenden Gegensatz zur Zeit vor der Personenfreizügigkeit. Damals waren die Immigranten mehrheitlich ungelernt und arbeiteten in Berufen, die von einheimischen Arbeitskräften wenig begehrt waren wie etwa in der Industrie, im Baugewerbe und in der Landwirtschaft. Wie in Kapitel 5 verdeutlicht, verlangsamten die gezielte Anwerbung solcher ausländischer Arbeitskräfte gekoppelt mit einer politisch dirigierten Verteilung in strukturschwache Regionen den strukturellen Wandel und bremste das Wirtschaftswachstum.⁵⁰ Immigranten, die aktuell in die Schweiz einwandern, arbeiten hingegen in Berufen, die durch den strukturellen Wandel hin zu einer hoch technologisierten Volkswirtschaft neu entstehen und nachgefragt werden.⁵¹ Im Gegensatz zur Zuwanderung vor der Personenfreizügigkeit unterstützt die heutige Zuwanderung damit den Strukturwandel. Sie lindert den Mangel an Fachkräften und ermöglicht es Firmen somit in neue Technologien zu investieren und neue Dienstleistungen und Produkte zu entwickeln, wie es mit dem

Zuwanderung von Hochqualifizierten

⁴⁷ Eine allgemeinere Beschreibung des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt findet sich in Acemoglu und Autor (2010), Autor und Dorn (2013) für die USA und Goos et al (2009) und Michaels, Natraj und Van Reenen (2010) für Europa und verschiedene OECD Länder, sowie in Oesch und Menes Rodrigues (2011) für die Schweiz.

⁴⁸ Moretti (2010) beschreibt die Multiplier-Effekte, die zusätzliche Erwerbstätige in exportorientierten Branchen auf die lokale Wirtschaftsstruktur haben. Diese sind im F&E-Bereich am grössten. Jede zusätzliche forschungsorientierte Anstellung kann bis zu fünf weitere Jobs schaffen, davon zwei für Hochqualifizierte und drei für Niedrigqualifizierte.

⁴⁹ Favre et al. (2013) beschreiben im Detail die Veränderungen der Ausbildungsstruktur der Immigranten seit den 1990er Jahren.

⁵⁰ Weiter zeigte sich, dass die eingewanderten Arbeitskräfte, gerade da sie in obsolet werdenden Berufen arbeiteten und schlecht ausgebildet waren, einem grösseren Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt waren (Sheldon, 2007).

⁵¹ Vgl. dazu SECO (2013), Oesch und Menes Rodrigues (2011) und Müller et al. (2013).

Arbeitsangebot der Einheimischen alleine nicht möglich wäre. Da es sich bei den beschriebenen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt um langfristige Prozesse handelt, ist damit zu rechnen, dass die Nachfrage nach gut Ausgebildeten noch längerfristig anhalten wird. In Anbetracht dieser grundlegenden und vielschichtigen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, erscheint es wenig plausibel, dass eine zentrale Steuerung der Anzahl und Qualität der zugelassenen ausländischen Arbeitskräfte heute effizienter gelingen kann als in der Vergangenheit, in der sie zu erheblichen Verzerrungen geführt hat.

Wachstumstreibende, F&E-intensive Firmen neigen dazu, sich an Orten niederzulassen, an denen sie einen guten Zugang zu Investoren und Know-how haben.⁵² Sind diese Faktoren in genügendem Ausmass vorhanden, entstehen dynamische Cluster von ähnlichen Firmen, wie in Zürich und Genf die Finanz- und Versicherungsindustrie, oder in Basel die Pharma-Industrie. Für den Zugang zu Know-how ist wiederum ein offener und flexibler Arbeitsmarkt, der eine leichte Rekrutierung von Talenten ermöglicht, entscheidend. So nannte Apple-Gründer Steve Jobs den sogenannten Bienenstockeffekt als wichtigen Faktor für den Erfolg des Silicon Valley, einem eigentlichen Hightech Cluster in der Nähe von San Francisco. Der Bienenstockeffekt besagt, dass die Rekrutierung von Talenten stark vereinfacht wird, wenn verschiedene, ähnliche Firmen an einem Ort auf einen grossen Pool von Talenten zugreifen können. Das erleichtert die Suche nach den richtigen Arbeitskräften und funktioniert zugleich als Arbeitslosenversicherung für die Arbeitnehmer. Mit der Personenfreizügigkeit ist die Schweiz einen wichtigen Schritt in diese Richtung gegangen und hat es den Firmen in der Schweiz ermöglicht, aus einem grösseren Pool von Arbeitskräften zu rekrutieren.⁵³

Bienenstock-
effekt

Japan kann als Beispiel dafür angeführt, welche Folgen eintreten können, wenn die entscheidenden Faktoren für die Entstehung und Weiterentwicklung von F&E-Clustern fehlen. So nahmen Japans Hightech Firmen eine dominante Stellung in den 1980er Jahren ein, verloren diese aber in den letzten zwanzig Jahren vor allem in der Software- und Internetbranche. Japanische Firmen hatten mit dem Problem zu kämpfen, dass sie aufgrund einer restriktiven Migrationspolitik auf einen substantiell kleineren Pool an Software-Ingenieuren zugreifen konnten als ihre Hauptkonkurrenten in den USA. Während die USA stets ein Magnet für talentierte Immigranten gewesen sind, haben institutionelle und auch kulturelle Barrieren in Japan dazu geführt, dass das Land weniger Hochausgebildete anziehen konnte, was die japanischen Firmen wiederum ihre Führungsposition gekostet haben dürfte.⁵⁴

Restriktive
Migrationspo-
litik von Japan

Für die Schweiz bedeutet der Strukturwandel von einer Produktions- zu einer Innovationsgesellschaft, dass die Flexibilität des Arbeitsmarktes von zentraler Bedeutung ist. Firmen sind darauf angewiesen, unbürokratisch die benötigten Fachkräfte einstellen zu können. Bisherige Untersuchungen haben hervorge-

Bedeutung
eines flexiblen
und offenen
Arbeitsmarktes

⁵² Moretti (2012)

⁵³ Agglomerationsvorteile auf dem Arbeitsmarkt werden auch in Moretti (2011) beschrieben. Agglomerationsvorteile sind der Grund, weshalb sich die wirtschaftliche Aktivität auf die Zentren konzentriert und es dort bisweilen zu Engpässen wie steigenden Mieten oder hohe Nachfrage nach öffentlichem Verkehr führen kann.

⁵⁴ Vgl. Beschreibung in Moretti (2012).

bracht, dass die Zuwanderung im Zuge der Personenfreizügigkeit positive Auswirkungen auf das Wachstum gehabt hat, dass keine Verdrängung von Schweizer ArbeitnehmerInnen stattfindet, da Neuzugewanderte komplementäre Fähigkeiten zu Ansässigen haben, und dass auch der hiesige Staat unter Berücksichtigung aller Ausgaben und Einnahmen von der Zuwanderung zu profitieren scheint.⁵⁵ Die Analyse in den Kapiteln 3 und 5 hat dagegen gezeigt, dass es der Politik im Rahmen einer Kontingentierungsstrategie nicht möglich wäre, den Bedarf an Fachkräften korrekt zu antizipieren und dass die verfügbaren Kontingentsplätze kaum den Firmen zugeteilt würden, die sie am dringendsten benötigen. Ein Kontingentierungssystem würde damit die Rekrutierungskosten und Planungsunsicherheiten für Firmen erhöhen. Dies würde wiederum einen bedeutenden Nachteil für die Standortattraktivität der Schweiz bedeuten.

⁵⁵ Vgl. zur Übersicht Can, Ramel und Sheldon (2013) und Siegenthaler und Basten (2013).

7. GEGEN WELCHE RECHTLICHEN BESTIMMUNGEN VERSTÖSST EIN KONTINGENTIERUNGSSYSTEM?

Ein Faktor, der Planungs- und Steuerungsschwierigkeiten für ein umfassendes Kontingentierungssystem mit sich bringt und in diesem Paper bisher nicht thematisiert worden ist, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen. Denn wann immer das Landesrecht oder das Völkerrecht AusländerInnen einen Anspruch auf Aufenthalt oder Niederlassung einräumen, muss ihnen einen Kontingentsplatz gewährt werden. Und je grösser der Anteil der Zuwanderer, die einen Anspruch auf Aufenthalt oder Niederlassung haben, desto kleiner der Spielraum für eine Steuerung durch Kontingente, da ein Teil der Kontingentsplätze schon durch Anspruchsträger blockiert ist.

Rechtliche Einschränkungen

Dieses letzte Kapitel beleuchtet den Spielraum, den das geltende Recht in der Zulassung von AusländerInnen belässt und zeigt auf, mit welchen völkerrechtlichen Verträgen die Etablierung eines umfassenden Kontingentierungssystems in Konflikt geriete. Dieses Kapitel hat aber nicht den Anspruch, umfassend darzustellen, welche Normkonflikte die Masseneinwanderungsinitiative auslösen würde.⁵⁶ Das Kapitel geht auch nicht im Detail auf das Personenfreizügigkeitsabkommen ein, gegen das sich die Masseneinwanderungsinitiative zur Hauptsache richtet.

Konflikte mit völkerrechtlichen Verträgen

Bei der Festlegung von Kontingenten müssten nach heutiger Rechtslage zunächst die Rechtsansprüche von Schweizer BürgerInnen beachtet werden. So verfügen Schweizer BürgerInnen über einen Anspruch auf Familiennachzug von Ehegatten (Art 42 AuG), und von eigenen sowie adoptierten Kindern ausländischer Nationalität (Art. 42 und Art. 48 AuG). Ausländische Ehegatten und Kinder von SchweizerInnen haben wiederum einen Rechtsanspruch auf Erwerbstätigkeit gemäss Art. 46 AuG. Je nachdem, wie viele SchweizerInnen also ihre Familienangehörigen in die Schweiz holen wollten, desto mehr Kontingentsplätze wären bereits blockiert.

Ansprüche Schweizer BürgerInnen

In der Schweiz lebende Ausländer geniessen gemäss Ausländergesetz (AuG) und gewissen völkerrechtlichen Normen zudem bestimmte Rechte hinsichtlich des Nachzugs von Familienangehörigen. So haben Personen mit Niederlassungsbewilligung, d.h. mit uneingeschränkten Aufenthaltsrecht, einen Rechtsanspruch auf den Nachzug von Ehegatten und Kindern (Art. 43 AuG). Für Personen mit Niederlassungsbewilligung und weiteren Personen mit einem gefestigten Aufenthaltsstatus leiten sich weitere völkerrechtliche Ansprüche auf Familiennachzug aus dem Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 13 BV ab, sofern eine tatsächlich gelebte, intakte Beziehung zu nahen Verwandten vorliegt (vgl. nur BGE 137 I 284; 135 I 143; 109 Ib 183). Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung bzw. Kurzaufenthaltsbewilligung sowie vorläufig Aufgenommene können gemäss AuG einen Antrag auf Familiennachzug stellen, haben aber keinen Rechtsanspruch darauf. Ausländische Staatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung, die dem Freizügigkeitsabkommen unterliegen, haben wiederum einen

Ansprüche von AusländerInnen auf Familiennachzug

⁵⁶ Dies ist anderswo umfassend getan worden: Kaddous (2013), Hänni und Heselhaus (2011).

Rechtsanspruch auf den Nachzug ihrer Ehegatten, weiterer eigener Verwandter sowie der Verwandten des Ehegatten (Art. 7 lit. d FZA i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Anhang I FZA). Ihr Anspruch auf Familiennachzug geht also weiter, als derjenige von Schweizern und von Drittstaaten-Ausländern. Je nach dem, wie restriktiv der Familiennachzug bei einer Annahme der Masseneinwanderungsinitiative eingeschränkt würde, entstünden also Konflikte mit der EMRK sowie mit dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU und den EFTA-Staaten.

Zu den völkerrechtlichen Verträgen, die gewissen Ausländergruppen bevorzugte Aufenthalts- und Niederlassungsmöglichkeiten gewähren, gehört zudem das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und den EU-EFTA-Staaten. Um den Vorrang für SchweizerInnen sowie umfassende Kontingente einführen zu können, müsste das Abkommen verletzt werden.⁵⁷

Konflikt mit
 Personenfrei-
 zügigkeitsab-
 kommen

Ausserdem ist Angehörigen ausländischer diplomatischer Vertretungen sowie deren Familienangehörigen der Aufenthalt in der Schweiz gestattet. Für Mitarbeiter internationaler Organisationen gelten die Normen des jeweiligen Sitzabkommens. Ein Verstoß gegen diese völkerrechtlichen Vereinbarungen durch die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative könnte besonders auch für den Wettbewerb des Internationalen Genf mit konkurrierenden Standorten einen Nachteil bedeuten.

Familien-
 nachzug für
 DiplomatInnen

Neben dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU begründet auch das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO bestimmte Rechte ausländischer Personen. So darf die Schweiz bestimmte dienstleistungserbringende Personen (z.B. für firmenintern versetzte Führungskräfte, hochqualifizierte SpezialistInnen) nicht dem Inländervorrang unterwerfen. Überdies hat sich die Schweiz mit gewissen Handelspartnern (z.B. Japan, EFTA-Staaten, Südkorea, Ukraine, Hongkong, Katar, Kuwait) im Rahmen des GATS darauf geeinigt, dass gewisse Personenkategorien nicht der Kontingentierung unterliegen dürfen.⁵⁸ Mit dem Freihandelsabkommen mit China, das sich gegenwärtig im Prozess der Ratifikation befindet und das eine entsprechende Vereinbarung in Art. 7, Anhang VI enthält, könnte diese ausserhalb der Kontingentierung liegende Form der Zuwanderung quantitativ erstmals ins Gewicht fallen.

Konflikte mit
 Freihandels-
 abkommen

Gemäss dem Wortlaut der Masseneinwanderungsinitiative müssten nach deren Annahme völkerrechtliche Verträge, die gewisse Bereiche der Zuwanderung von einer Steuerung durch Höchstzahlen und Inländervorrang ausnehmen, neu verhandelt werden.⁵⁸ Bei einer Neuverhandlung oder allfälligen Kündigung solcher Verträge ist es wichtig, zu beachten, dass die Schweiz diese Verträge eingegangen ist, da sie einen gewissen politischen oder wirtschaftlichen Nutzen darstellen. Eine Kündigung würde somit zwangsläufig mit anderen politischen Interessen kollidieren.

Neuverhand-
 lung oder
 Kündigung
 völker-
 rechtlicher
 Verträge

⁵⁷ Bundesrat (2012).

⁵⁸ Vgl. den Initiativtext, Art. 197 Ziff. 9 (neu), Abs. 1

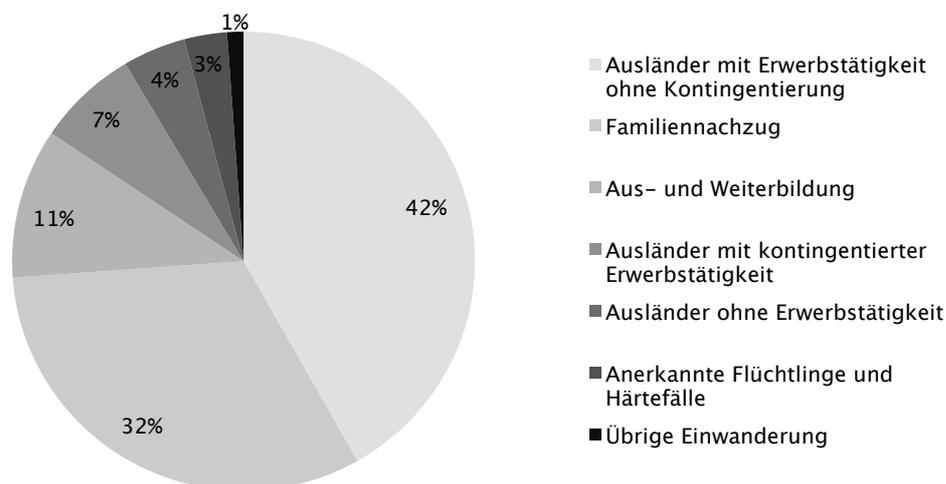
Zudem dürften keine neuen völkerrechtlichen Verträge mehr abgeschlossen werden, die Bereiche der Zuwanderung von einer Steuerung durch Höchstzahlen und Inländervorrang ausnehmen. Es scheint unwahrscheinlich, dass die Schweiz mit weiteren interessanten Partnerstaaten für Freihandel ins Geschäft kommen kann, ohne ihnen wenigstens den Standard früherer wichtiger Freihandels-Abkommen anbieten zu können. Das gilt besonders für Standorte mit einer grossen Anzahl internationaler Unternehmen. Am zunehmend wichtiger werdenden Zusammenhang zwischen Freihandel und Migration lässt sich somit zeigen, dass die Schweiz durch die selbstaufgelegte Pflicht, jede Form der Zuwanderung Höchstzahlen und dem Inländervorrang zu unterwerfen, ihren ausenwirtschaftlichen Spielraum stark einschränken würde. Gemäss Art. 121 a (neu) Abs. 4 BV dürften nach Annahme der Masseneinwanderungsinitiative Verträge wie das Freihandelsabkommen mit China nicht mehr abgeschlossen werden.

Einschränkung
für zukünftige
Freihandels-
abkommen

Schliesslich muss bei der Festlegung von Kontingenten die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots beachtet werden. In seiner flüchtlings-rechtlichen Ausprägung besagt es, dass Menschen nicht in einen Staat zurück geschickt werden dürfen, in dem ihnen Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) droht (Art. 25 Abs. 2 BV, Art. 33 Abs. 1 GFK). Kontingente für Asylsuchende können also nicht in einem Mass beschränkt werden, welches die Schweizer Behörden dazu zwingen würde, Asylsuchende in Länder auszuweisen, wo ihnen Verfolgung droht.

Non-
Refoulement-
Prinzip

**Abbildung 1: Bruttozuwanderung in die Schweiz (Sept. 2012 bis Aug. 2013).
 Relative Anteile verschiedener Kategorien in Prozent.
 Eigene Darstellung auf Basis BfM (2013).**



Grafik 1 zeigt eine Aufgliederung der Zuwanderung in die Schweiz nach Einreisegrund. Daraus ergibt sich, dass gegenwärtig nur 49% der Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit erfolgt und somit durch Kontingente unmittelbar beeinflusst werden kann. Die übrigen Bereiche, insbesondere der Familiennachzug, der 32% der Zuwanderungsgründe ausmacht, kann heute nur sehr indirekt, die Zahl der anerkannten Flüchtlinge weder heute noch in Zukunft,

Zusammen-
setzung der
Zuwanderung

mit Kontingenten beeinflusst werden.

Will man Zuwanderung wieder umfassend über Kontingente und einen Vorrang für SchweizerInnen steuern, muss man sich vor Augen halten, wie stark die Schweiz durch den eigenen rechtlichen Rahmen, sowie durch Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten eingeschränkt ist. Die Einführung eines umfassenden Kontingentierungssystems würde daher zahlreiche Konflikte mit völkerrechtlichen Verträgen begründen und den ausserwirtschaftlichen Handlungsspielraum der Schweiz stark einschränken.

FAZIT

Dieses Diskussionspapier bringt drei zentrale Resultate hervor. Erstens wäre ein umfassendes Kontingentierungssystem wegen seines planwirtschaftlichen Charakters mit systemischen Ineffizienzen verbunden (vgl. Kapitel 2, 3 und 5). Zweitens müsste das heutige liberale Arbeitsmarktregime, das für den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz zentral ist, aufgegeben werden (vgl. Kapitel 6). Drittens entstünden rechtliche Konflikte und der aussenwirtschaftliche Spielraum der Schweiz würde stark eingeschränkt (vgl. Kapitel 7).

Drei zentrale Resultate

Erfahrungen aus Kanada, den USA, Italien und der Schweiz zeigen, dass verschiedene Systeme der Kontingentierung auf drei Ebenen Ineffizienzen begründen. Erstens ist es Politik und Behörden weder möglich, die Zuwanderer nach klaren Kriterien zuzulassen, noch sind sie im Stande, den Bedarf an gewissen Fachkräften zu antizipieren und die Höhe der Kontingente richtig festzulegen. Zudem ist es unwahrscheinlich, dass die am Ende verfügbaren Kontingentsplätze effizient auf diejenigen Kantone und Unternehmen verteilt würden, die sie am produktivsten einsetzen könnten. Im Endeffekt kann ein Kontingentierungssystem dem Anspruch nicht gerecht werden, Zuwanderer gezielt rekrutieren zu können.

Ineffizienzen einer umfassenden Kontingentierung

Zweitens bringt ein umfassendes Kontingentierungssystem starke Anreize für Lobbying mit sich. Es besteht die Gefahr, dass die Ausgestaltung des Kontingentierungssystems, die Festlegung der Höhe der jährlichen Kontingente sowie die Allokation der vorhandenen Kontingentsplätze durch Partikularinteressen verzerrt werden. Besonders gross ist das Risiko, dass innovative Unternehmen und Branchen in ihrem Wachstum gebremst werden, da sie nicht über die notwendigen Lobbying- und Rekrutierungskapazitäten verfügen, um an die begehrten Kontingentsplätze zu gelangen.

Drittens würde ein Kontingentierungssystem nicht nur Planungsunsicherheit für Unternehmen sondern auch für Zuwanderer begründen. Der Anreiz für Zuwanderer, in ihren Aufenthalt zu investieren würde verringert, da alle Schritte zur Verfestigung des Aufenthalts in der Schweiz, wie der Wechsel von Aufenthalts- zur Niederlassungsbewilligung sowie die Möglichkeit auf Familiennachzug von der Lotterie abhängen würde, ob Kontingentsplätze vorhanden sind. Eine restriktive Beschränkung des Familiennachzugs würde daher die Attraktivität der Schweiz für gesuchte und benötigte Einwanderer verringern, und wäre weder im gesamtwirtschaftlichen Interesse noch im Interesse der Integration der Einwanderer (vgl. Kapitel 4).

Alle Einwände, die gegen planwirtschaftliche Politik ins Feld geführt werden können, müssen auch gegen den Versuch erhoben werden, die Zuwanderung einer umfassenden Kontingentierung zu unterwerfen. Zur Festlegung eines Planzieles fehlen die nötigen Informationen, die Entscheidungsfindung wird durch intensives Lobbying verzerrt, die Möglichkeiten, durch staatliche Zuteilungsentscheide, einzelne Branchen, Regionen oder Unternehmen gegenüber anderen zu bevorteilen, sind zahlreich. Im Endeffekt entstehen hohe Unsicherheiten und Kosten für die betroffenen Akteure.

Probleme der Planwirtschaft

Neben diesen Ineffizienzen würde eine Kontingentierungsstrategie und die Einführung eines Vorrangs für SchweizerInnen Konflikte mit Bestimmungen des Landes- und des Völkerrechts ergeben, die über Konflikte mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen hinaus gehen. Davon wäre besonders der Ausbau der Schweizer Handelsbeziehungen betroffen. So müssten etliche Freihandelsabkommen, etwa jenes mit China oder das WTO-Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), nach Annahme der Initiative neu verhandelt werden, was bei den genannten Abkommen nicht realistisch scheint. Neue Abkommen, die Ausnahmen für die Kontingentierung oder den Vorrang für SchweizerInnen vorsehen würden, dürften nicht mehr abgeschlossen werden

Einschränkung
des
ausenwirt-
schaftlichen
Spielraums

Schliesslich wäre eine umfassende Kontingentierung der Zuwanderung ein grosser Nachteil für die Bemühungen der Schweiz, ein wettbewerbsfähiger, innovativer und international vernetzter Werk- und Denkplatz zu sein. Das Beispiel Japan zeigt, wie schwierig es ist, unter den Bedingungen einer restriktiven Migrationspolitik im Standortwettbewerb wissensintensiver Werkplätze mithalten zu können. Das heutige, liberale Arbeitsmarktregime im Rahmen der Personenfreizügigkeit scheint hingegen den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz besser zu dienen.

Bedeutung
eines offenen
Arbeitsmarktes

LITERATURVERZEICHNIS

Literatur und Materialien

- Achermann Alberto, Die Initianten beim Wort nehmen?, 2013.
http://www2.unine.ch/files/content/sites/ius-migration/files/Die%20Initianten%20beim%20Wort%20nehmen_2013_12_20.pdf
- Achermann Alberto/Künzli Jörg, Do You Speak Swiss? – Rechte und Pflichten von Angehörigen neuer Sprachminderheiten in einem mehrsprachigen Zuwanderungsstaat, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RjdB) 59, 1/2011, S. 93–105.
- Begin Karine/ Goyette Chantal/Riddell W. Craig, Revising Canada’s Immigrant Selection System: An Assessment of Recent Changes, Background paper prepared for Citizenship and Immigration, 2010.
- BfM [Bundesamt für Migration], Ausländerstatistik Ende August 2013, 2013.
- Bundesrat, Botschaft zum Ausländergesetz, BBl S. 3709 ff., 2002.
- Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», BBl S. 291 ff., 2012.
- Butare T./Favarger P., Analyse empirique du cas de la Suisse”, in : Bürgermeier B. (Hrsg.), Main d'œuvre étrangère. Une analyse de l'économie suisse, 1992, S. 79–119.
- Can Ensar/Ramel Nathalie/ Sheldon George, Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt und Industrieökonomik (FAI), Universität Basel, 2013.
- Chiswick Barry R./Hatton Timothy J., International Migration and the Integration of Labour Markets, in: Bordo Michael D./ Taylor Alan M. / Williamson Jeffrey G. (Hrsg.), Globalization in Historical Perspective, 2003, S. 65 ff.
- Doudeijns Marco/Dumont Jean-Christophe, Immigration and Labour Shortages: Evaluation of Needs and Limits of Selection Policies in the Recruitment of Foreign Labour, Prepared for the Conference “The Economic and Social Aspects of Migration, jointly organised by the European Commission and the OECD, 2003.
- Econlab, ICT-Fachkräftesituation – Bildungsbedarfsprognose 2020, 2012.
- Efionayi-Mäder Denise/ Schönenberger Silvia/ Steiner Ilka, Leben als Sans-Papiers in der Schweiz, Entwicklungen 2000–2010, Studie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, 2010.
- Favre Sandro/Lalive Rafael/Zweimueller Josef, Verdrängungseffekte des Freizügigkeitsabkommens Schweiz–EU auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, 2013.
- Ferrer Ana M./Picot Garnett/Riddell W. Craig, Country Case Studies – Canada, in: IOM, Labour Shortages and Migration Policy, 2012.
- Gehrig Matthias/Gardiol Lucien/Schaerrer Markus, Der MINT-Fachkräftemangel in der Schweiz – Ausmass, Prognose, konjunkturelle Abhängigkeit, Ursachen und Auswirkungen des Fachkräftemangels in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung und Forschung, 2010.

- Goldin, C.lauda, The political economy of immigration restriction in the United States, 1890–1921, in: Goldin, C., Libecap, G.D. (eds.) The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- Hänni Julia/Heselhaus Sebastian, Gutachten zur Frage der Vereinbarkeit der eidgenössischen Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ (Zuwanderungsinitiative) mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, 2011.
- Kaddous Christine, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Initiative «gegen Masseneinwanderung» und der ECOPOP-Initiative «Stopp der Überbevölkerung – ja zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (FZA), die Anwendung der «Guillotine»-Klausel und einer allfälligen Neuverhandlung des FZA, 2013.
- Kane Tim, Immigration Reform or Central Planning, Web Memo 1088, Heritage Foundation, 2006.
- Longchamp Claude/Aebersold Monia/Rousselot Bianca/Ratelband-Pally Silvia, Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Migration, 2005.
- Moretti Enrico, Local Labor Markets, in: Ashenfelter Orley/Card David E. (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, 2011, S. 1237 – 1313.
- Moretti Enrico, The New Geography of Jobs, 2012.
- Müller Tobias/Asensio Noé/Graf Roman, Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse, 2013.
- OECD [Organisation for Economic Cooperation and Development], International Migration Outlook 2006, Part II – Managing Migration – Are Quotas and Numerical Limits the Solution?, 2006, S. 111–137.
- OECD, International Migration Outlook 2009, Special Focus: Managing Labour Migration Beyond the Crisis, 2009.
- OECD, International Migration Outlook 2012, 2012.
- OECD, International Migration Outlook 2013, 2013.
- Open the Gates – Fight for Talent, Offener Brief an Corinne Mauch und Martin Vollenwyder, 2012.
- IOM [International Organisation for Migration], Labour Shortages and Migration Policy, 2012.
- Papadimitreou Demetrios G./Sommerville Will/Tanaka Hiroyuki, Talent in the 21st Century Economy, Migration Policy Institute, 2008.
- SECO [Staatssekretariat für Wirtschaft], Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU, 2013.

Sheldon George, Die Auswirkung der Ausländerbeschäftigung auf die Löhne und das Wirtschaftswachstum in der Schweiz, in: Wicker Hans-Rudolf/Fibbi Roswita/Haug Werner (Hrsg.), Migration und die Schweiz, 2003, S. 335–367.

Sheldon George, Migration, Integration und Wachstum: Die Performance und wirtschaftliche Auswirkungen der Ausländer in der Schweiz, 2007.

Sumption, Madeleine, Country Case Studies – United States, in: IOM, Labour Shortages and Migration Policy, 2012

SVP, Argumentarium Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“, 2011.

Udall Center, Fact Sheet on Immigration Policy No.3, Illegal Immigration to the United States Causes and Policy Solutions, 2007.

VPB [Verwaltungspraxis des Bundes], 59.17, Entscheid des Bundesrates vom 13. April 1994, <http://www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/59/59.17.html>.

WEF [World Economic Forum], Global Competitiveness Report 2011 – 2012, 2012.

WEF [World Economic Forum], Global Competitiveness Report 2012 – 2013, 2013.

Zumbühl Moritz, Warum die Schweiz nie ein Silicon Valley kriegen wird oder „The Story of Emre Sarigol“, 2012.

Periodika

Acemoglu Daron/Autor David, Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings, , in: Ashenfelter Orley/Card David E. (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, 2010, S. 1043 – 1171.

Amegashie J. Atsu, A political economy model of immigration quotas, in: Economics of Governance, 5/2004, S. 255–267.

Autor David/Dorn David, The Growth of Low Skill Service Jobs and the Polarization of the U.S. Labor Market, National Bureau of Economic Research Working Paper Nr. 15150, 2009.

Basten Christoph/Siegenthaler Michael, Do immigrants take or create residents' jobs? Quasi-experimental evidence from Switzerland, KOF Working Papers, KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich, No. 335 2013.

Chaloff Jonathan, Structuring evidence-based regulation of labour migration in OECD Countries: Setting Quotas, Selection Criteria, and Shortage List, OECD Working Paper, 2013.

Dhima Giorgio, Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung, WWZ-Beiträge 5, 1991.

Egger, Peter / Radulescu Doina Maria, The Influence of Labour Taxes on the Migration of Skilled Workers, The World Economy 9/2009, S. 1365 – 1379.

Epstein Gil S./Nitzan Shmuel, The Struggle over Migration Policy, Discussion Paper 1533, Institute for the Study of Labour, 2005.

Goos Marten/Manning Alan/Salomons Anna, Job Polarization in Europe, in: American Economic Review: Papers and Proceedings, 99 (2) 2009, S. 58 – 63.

- Kerr William R./Lincoln William/Mishra Prachi, The Dynamics of Firm Lobbying, NBER Working Paper 17577, 2012.
- Kleven, H./C. Landais/ E. Saez, Taxation and International Migration of Superstars: Evidence from the European Football Market, American Economic Review 5/2013, 1892 – 1924.
- Michaels Guy/Natraj Ashwini/Van Reenen John, Has ICT polarized skill demand? Evidence from Eleven Countries Over 25 Years, NBER Working Paper 16138, 2010..
- Moretti Enrico, Local Multipliers, American Economic Review: Papers & Proceedings, 100/2010, S. 1-7.
- NZZ, Administrativer Aufwand für die Wirtschaft: 2000 bis 3000 Franken pro Arbeitsbewilligung, 27. Dezember 2013.
- NZZ, Das Kreuz mit den Kontingenten, 8. Juni 2011.
- Oesch Daniel/Rodrigues Menes Jorge, Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990–2008. Socio-Economic Review, 2011/9, S. 503–531.
- Reyneri Emilio, The role of the underground economy in irregular migration to Italy: Cause or effect?, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 24/2, 1998.
- Rohner Kurt/Sormani Daniel, Drittstaatskontingente: Festlegung im Sinne einer bedarfsgerechten und ausgeglichenen Zuwanderung, in: Die Volkswirtschaft, 12/2011, S. 13 ff.
- Tagesanzeiger, Ausländische Fachkräfte für Google & Co., nicht aber für KMU, 21. Januar 2012.
- Tagesanzeiger, Frauen und Kinder unerwünscht, 21. Dezember 2013.
- Wall Street Journal, For Small Firms, Visas are a Big Headache, 21. August 2013.