

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Werner

Die Zuwanderung unter
Arbeitsmarktgesichtspunkten in
Australien, Kanada, USA, Schweiz

Die Zuwanderung unter Arbeitsmarktgesichtspunkten in Australien, Kanada, USA, Schweiz

Heinz Werner*

Die Zuwanderung von Arbeitskräften wird auch in Zukunft ein Thema bleiben. Insofern lohnt es sich, einen Blick auf die Zuwanderungsregeln von Ländern mit hohen Migrationszahlen zu richten. Neben den klassischen Einwanderungsländern Australien, Kanada und USA wurde die Schweiz ausgewählt. Die Anteile der ausländischen Arbeitskräfte liegen in diesen Ländern zwischen 12% (USA) und 25% (Australien). Deutschland zum Vergleich: 9%. Bei allen vier Ländern spielt die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung eine große Rolle, mit einer gewissen Ausnahme der USA, wo die Familienzusammenführung die größte Kategorie darstellt.

In allen Ländern bestehen temporäre und Dauerniederlassung nebeneinander bzw. es sind Übergänge möglich. Bei den drei traditionellen Einwanderungsländern ist von vornherein eine Zuwanderung auf Dauer gegeben. Bei der Schweiz gibt es – ähnlich wie in Deutschland – erstmals nur eine befristete Zuwanderung und der Aufenthaltsstatus verfestigt sich mit der Dauer.

Die Festlegung der Zulassungen (Kontingente) bleibt primär eine politische Entscheidung, eingebunden in einen Konsultationsprozess. Es gibt kein Arbeitsmarktmodell, anhand dessen die exakte Zahl der Zuwanderung und deren Struktur festgelegt wird. Während die Schweiz und die USA ein Punktesystem als Steuerungsmechanismus nicht eingeführt haben, lassen Kanada und Australien (Dauer-)Einwanderer nur nach Erreichen einer Mindestpunktezahls ins Land. Bei der Gewichtung wird auf Arbeitsmarkt- und Integrationsgesichtspunkte wie die Qualifikation oder Sprachkenntnisse großer Wert gelegt. Bei dem Vergleich fällt noch auf, dass sich die Herkunftsländer immer stärker diversifizieren – in Kanada kommen z. B. die größten Immigrantengruppen aus China und Indien. Weiterhin ist anzumerken, dass bei der Migrationsdiskussion nicht nur die Zuwanderung, sondern auch die Abwanderung betrachtet werden muss. Letztere kann beachtliche Größenordnungen annehmen.

Bejaht man die Notwendigkeit einer Zuwanderung muss die Immigrationspolitik letztendlich vier Fragen beantworten: Wer soll kommen? Wie viele? Von woher? Für wie lange? Dabei sind die Erfahrungen der Migrationsforschung nicht außer Acht zu lassen: (1) Es lässt sich keine „Idealzahl“ (magic number) für die Zuwanderung festlegen. (2) Die Immigrationspolitik muss einerseits klar geregelt sein, aber auch flexibel reagieren können. (3) Man braucht bei Entscheidungen von Dauer die breite Akzeptanz der Bevölkerung. (4) Für eine ursprünglich befristet zugelassene ausländische Arbeitskraft wird es Mittel und Wege geben, länger oder auf Dauer zu verbleiben (there is nothing more permanent than temporary foreign workers).

Gliederung

1 Übersicht

2 Gestaltungsrahmen der Zuwanderungspolitik

3 Zuwanderungspolitik von vier Immigrationsländern

3.1 Australien

3.1.1 Dauerzuwanderung

3.1.2 Steuerung der Dauerzuwanderung

3.1.3 Befristete Zuwanderung

3.2 Kanada

3.2.1 Dauerzuwanderung

3.2.2 Steuerung der Dauerzuwanderung

3.2.3 Befristete Zuwanderung

3.3 Vereinigte Staaten von Amerika

3.3.1 Dauerzuwanderung

3.3.2 Steuerung der Dauerzuwanderung

3.3.3 Befristete Zuwanderung

3.4 Schweiz

3.4.1 Das Kontingentsystem

3.4.2 Die aktuelle Lage

3.4.3 Steuerung der Zuwanderung: Begrenzung bleibt

4 Fazit und Folgerungen

Literaturverzeichnis

1 Übersicht

Zuwanderung ist in den meisten Industrieländern zu einem heißen Thema geworden. Die Spanne der Diskussion geht von der illegalen Zuwanderung – mit der sich der EU-Gipfel 2002 in Sevilla befasst hat – über Begrenzung

* Dr. Heinz Werner ist Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag entstand im Rahmen des IAB-Projekts „Grundlagenarbeit zu internationalen Arbeitsmarktvergleichen“ (Projektnummer 1-069). Er liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Er wurde im Oktober 2002 eingereicht und nach der Begutachtung im Februar 2003 zur Veröffentlichung angenommen.

der Zuwanderung bis zu Modellen der verstärkten Zulassung von qualifizierten Arbeitskräften. Auch in Deutschland ist mit dem Bericht der Zuwanderungskommission und den sich daran anschließenden Gesetzesentwürfen und schließlich der umstrittenen Verabschiedung eines Zuwanderungsgesetzes in der Länderkammer die Diskussion nicht zu Ende.

Bei der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung richtet sich der Blick auf die klassischen Einwanderungsländer wie die USA, Kanada oder Australien. In der europäischen Diskussion ist das Beispiel Schweiz weitgehend außen vor gelassen worden, obwohl dieses Land – vom Sonderfall Luxemburg abgesehen – die mit Abstand höchsten Ausländeranteile aufweist. Deshalb soll die Schweiz hier einbezogen werden. Bei allen vier Ländern hat sich im letzten Jahrzehnt eine Verschiebung zu einer verstärkten arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung ergeben. Insofern lohnt es sich, von den Erfahrungen dieser Länder zu profitieren und zu fragen, nach welchen Kriterien diese ihre Zuwanderung gestalten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Zuwanderung nach wirtschaftlichen und vor allem Arbeitsmarktgesichtspunkten. Wie werden die Zuwanderer ausgewählt und wie werden eventuelle Obergrenzen oder Kontingente bestimmt?

Einen Überblick über Zahl und Anteile der ausländischen Arbeitskräfte für die vier Länder und im Vergleich zu Deutschland gibt die Übersicht 1. Daran anschließend werden einige Grundfragen bei der Gestaltung der Zuwanderung besprochen und dann die Zuwanderungspolitiken der hier betrachteten vier Länder dargestellt. Bei jedem Land wird unterschieden zwischen der Immigration auf Dauer, deren Steuerung und den Regelungen zur befristeten Zuwanderung. Bei der Schweiz musste davon abgewichen werden, weil es keine von vornherein gestaltete Migration auf Dauer gibt, sondern sich der Aufenthaltstatus im Laufe der Zeit verfestigt. Zum Schluss werden Folgerungen und das Fazit gezogen.

Übersicht 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Arbeitslosenquote und Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in Australien, Kanada, den USA, der Schweiz und Deutschland 2000 – in 1000

	Australien	Kanada	USA	Schweiz	Deutschland
Bevölkerung	19 157	30 750	275 372	7 185	82 143
Erwerbstätige	9 099	14 970	136 399	3 908	37 336
Arbeitslosenquote (%)	6,2	6,8	4,0	2,6	8,1
Ausländische Arbeitskräfte* (labour force)	2 365	2 839	17 384	717	3 429
in Prozent aller Arbeitskräfte	24,5	19,2	12,4	18,3	8,8

*) Kanada 1996; Schweiz: ohne Grenzgänger; Australien, Kanada, USA: Foreign-born

Quelle: OECD (2001): Labour Force Statistics 1980-2000
 OECD (2003): The Economic and Social Aspects of Migration: Changes and Challenges – Europe and Migration from 1950 to Present, Conference organised by the European Commission and the OECD, Brussels, 21-22 January 2003, S. 19

2 Gestaltungsrahmen der Zuwanderungspolitik

Die Gestaltung der Zuwanderungspolitik hängt von den verfolgten Zielen ab. Allgemein gesprochen sind drei Akteure betroffen: das Zuwanderungsland, das Herkunftsland und die Migranten selbst. Jeder der Akteure hat seine Interessen und kann deshalb eigene Ziele verfolgen. Eine weitere Unterscheidung kann in der Art der Wanderung liegen: ökonomische Gesichtspunkte, Bildungsüberlegungen, Flucht/Verfolgung, Katastrophen oder in der Fristigkeit, z. B. temporär oder auf Dauer. Wie bereits erwähnt, soll der Schwerpunkt bei den Zuwanderungsländern sein und das Interesse auf ökonomischen Zielen liegen. Letztere können zum Beispiel demografischer Art sein, um die Bevölkerungszahl zu erhöhen oder der Alterung der Gesellschaft entgegenzuwirken und damit einen Beitrag zur Sicherung der Altersversorgung zu leisten. Oder es sollen kurzfristige Arbeitsmarktengpässe überwunden werden wie im Fall von Saisonarbeit. Längerfristig kann es ein Ziel sein, Fachkräfte ins Land zu holen und die gut qualifizierten Kräfte auch zu behalten. Eine gute Qualifikation der Arbeitskräfte ist wichtig für die wirtschaftliche Dynamik und damit für das wirtschaftliche Wachstum. Dies gilt besonders im Zeichen der Globalisierung und des rasanten technischen Fortschritts.

Es ist durchaus möglich, dass ein Interesse an Zuwanderung innerhalb eines Landes je nach Personengruppe unterschiedlich ausgeprägt ist. Wie George Borjas¹ feststellt, beeinflusst die Immigration nicht nur das wirtschaftliche Wachstum, sondern es gehen von einer Zuwanderung auch Effekte auf die Verteilung der ökonomischen Kosten und Nutzen aus. Die Unternehmer werden eher an einer Hereinnahme von willigen, preiswerten und/oder qualifizierten Arbeitskräften interessiert sein. Wettbewerb mit heimischen Kräften ist ihnen nur recht. Folgekosten der Zuwanderung wie beim Bildungs- oder Sozialsystem betreffen sie primär nicht. Auch gut verdienende Personengruppen haben eher ein Interesse an Zuwanderern, die zum Beispiel haushaltsbezogene Dienstleistungen preiswert übernehmen können. Theoretisch wäre es möglich, die Kosten und Nutzen der Immigration gleichmäßig zu verteilen. In der Praxis kommt dies allerdings kaum vor. Es gibt Gewinner und es gibt Verlierer, zum Beispiel die Arbeitskräfte, die mit ausländischen Arbeitnehmern konkurrieren müssen und von diesen verdrängt (substituiert) werden. Deshalb sind die Immigrationsdebatten geprägt von den unterschiedlichen Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen an einer Zuwanderung.

Letztendlich muss jede Immigrationspolitik, wenn eine Zuwanderung als notwendig erachtet wird, folgende vier Fragen klären: Wer soll kommen? Wie viele? Woher? und Wie lange? Dazu im Folgenden einige Anmerkungen.

– Wer?

Auch die traditionellen Einwanderungsländer orientieren sich bei der Gestaltung der Zuwanderung am Interesse für das eigene Land. Gründe für gewünschte Zuwanderung

¹ Borjas, George 1999: 103

können sein: Demografie, Arbeitskräfteknappheit (Sektoren, Berufe, Wirtschaftszweige), Qualifikationsimport, wirtschaftliche Dynamik durch Zuwanderung. Der Nutzen der Zuwanderung muss auch für die Bevölkerung nachvollziehbar sein. Hier können sich durchaus Konflikte ergeben zwischen den Nutznießern einer Zuwanderung (Unternehmen, Besserverdienende) und den Verlierern (z. B. geringqualifizierte Arbeitskräfte).

Die Frage nach dem „Wer?“ hängt auch davon ab, ob nachfrageorientierte oder angebotsorientierte Zuwanderung vorliegt. Bei der nachfrageorientierten Zuwanderung ist die Hereinnahme an das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes gebunden und befristet. Sie richtet sich erstmals aus an dem augenblicklichen Bedarf, betrachtet also primär kurz- bis mittelfristige Aspekte. Bei der angebotsorientierten Zuwanderung auf Dauer spielen längerfristige Gesichtspunkte wie Qualifikation, Verwertbarkeit des Humankapitals, zukünftige Beschäftigungsfähigkeit und die Integration in die Gesellschaft eine Rolle. Die Qualifikation kann als Zuwanderungskriterium besonders betont werden, indem zum Beispiel das erreichte Bildungsniveau eine hohe Gewichtung im Rahmen eines Punktesystems erhält, welches die Zulassung zur Einwanderung regelt. Oder es gibt Zuwanderungsprogramme für bestimmte hochqualifizierte Personengruppen, zum Beispiel für IT-Fachkräfte.

George Borjas² kommt zum Ergebnis, dass eine verstärkte Hereinnahme von qualifizierten Arbeitskräften am besten die beiden oben genannten Ziele ökonomische Dynamik (ausgedrückt in Wirtschaftswachstum) und Verringerung der Einkommensungleichheit erreichen kann: Die Einkommen der einheimischen gut qualifizierten Kräfte würden zwar etwas verringert, dafür würden die einheimischen Unternehmen und letztendlich auch deren Arbeitskräfte von den neuen qualifizierten Arbeitskräften profitieren und das wirtschaftliche Wachstum würde steigen. Allerdings gibt es auch für Borjas keine wissenschaftlich ermittelbare und objektive ideale Zahl („magic number“) der als notwendig erachteten Immigranten. Diese wird wohl immer wieder in einem politischen Aushandlungsprozess von „trial and error“ festgelegt werden müssen.

– *Wie viele?*

Neben der gerade zitierten Aussage von Borjas zur idealen Anzahl der Zuwanderer (magic number) sind bei der Frage „Wie viele?“ noch folgende Überlegungen wichtig: Immigration und Integration sind die zwei Seiten der gleichen Medaille. Integration kann nur gelingen, wenn auch die Zuwanderung gesteuert wird. Ansonsten kann es zu unliebsamen Konkurrenzsituationen zwischen einheimischen und Zugewanderten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt kommen. Das Sozial- und das Bildungssystem kann überfordert werden und es können sich Überfremdungängste bei der einheimischen Bevölkerung ergeben. Die Akzeptanz der Bevölkerung ist bei der Immigration besonders wichtig. Ohne diese Akzeptanz ist eine – wie auch immer geartete – Zuwanderungspolitik politisch kaum durchsetzbar und eine Integration der ausländischen Mitbürger nur schwer möglich. Insofern muss der

Bevölkerung das Gefühl gegeben werden, dass die Zuwanderung gesteuert und bei Bedarf begrenzt werden kann. Kurzatmiger Aktionismus und ein schädliches Hin und Her in der Immigrations- und Integrationspolitik sind zu vermeiden. Wichtig ist auch eine klare und transparente Ausgestaltung, weil auch dies die Zustimmungsbereitschaft der heimischen Bevölkerung erhöht.

– *Woher?*

Mit der Globalisierung gibt es auch zunehmend einen internationalen Arbeitsmarkt, insbesondere für gut/hochqualifizierte Arbeitskräfte. Damit besteht schon heute oft ein Wettbewerb zwischen den Ländern um die besten Köpfe. Die Immigrationsländer mit Punktesystemen zur Steuerung der Zuwanderung betonen inzwischen eindeutig die Qualifikation. In der Migrationstheorie wird auch die Bedeutung von Netzwerken (networks) hervorgehoben, das heißt, es befinden sich bereits Menschen aus dem anderen Land hier. Diese können für Neuankömmlinge als Informationsquelle und Anlaufstelle fungieren und die Zuwanderung erleichtern. Das Vorhandensein von Netzwerken bestimmt vor allem die Richtung von Wanderungsströmen, kann aber auch einen sich selbst verstärkenden Effekt haben.³ Die Existenz von Netzwerken erleichtert die Integration, zumindest zu Beginn.⁴ Dies gilt auch bei kultureller und sprachlicher Nähe der Immigranten.

– *Für wie lange?*

Hier ist nach kurz- und langfristigen Bedürfnissen zu unterscheiden. Die typischen Immigrationsländer haben deshalb zwei Zuwandererkategorien. Ein Teil der Immigranten wird auf Dauer hereingelassen, während ein anderer Teil erstmals einen befristeten Status erhält.

Bei der *Dauerimmigration* spielen langfristig verwertbare Qualifikationen und die Fähigkeit, sich anzupassen und in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu integrieren, eine wesentliche Rolle. Die Erfahrungen zeigen, dass mit steigender Ausbildung die Integration in den Arbeitsmarkt besser möglich ist. Dem können die Immigrationsländer Rechnung tragen, indem die Qualifikation als Zugangskriterium starke Bedeutung gewinnt. Entweder es werden Zuwanderungskontingente aus Personen mit hoher Ausbildung festgelegt oder die Zulassung erfolgt über ein Punktesystem. Darin werden längerfristige Nutzen wie Bildungsniveau, Alter, Sprachkenntnisse, bisherige Berufserfahrung usw. stark gewertet.

² Borjas, George 1999: 200 f.

³ Beispiele für das Wirksamwerden von Netzwerken wären die Algerier in Frankreich (koloniale Vergangenheit) oder die Türken in Deutschland (Nachzug). Netzwerkgesichtspunkte werden auch bei der geplanten Osterweiterung der EU eine Rolle spielen. So leben bereits jetzt rund 300 000 Polen in Deutschland. Jedes Jahr kommen über 200 000 polnische Saisonarbeitskräfte nach Deutschland.

⁴ Das Vorhandensein von Netzwerken muss nicht unbedingt auch eine verbesserte Integration in die Gesellschaft bedeuten, wenn sich daraus ethnische Zusammenballungen und Enklavenbildung ergeben. Den Zusammenhang zwischen ethnischer Herkunft und wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Integration bzw. Assimilation beschreibt George Borjas (1999: 39 ff.).

Für unerwartet auftretende Arbeitsmarktungleichgewichte gibt es die *befristete Zuwanderung*.⁵ Mit ihr sollen Lücken bei konjunkturellem, saisonalem oder qualifikationsspezifischem Arbeitskräftemangel vorübergehend behoben werden. Eine befristete Zuwanderung hat bestimmte Vorteile gegenüber einer Immigration auf Dauer. Es kann flexibel auf Arbeitsmarkterfordernisse reagiert werden und die bei einer Dauerzuwanderung anfallenden Schwierigkeiten im Bildungs- und Sozialsystem können vermieden werden. Problem ist aber die Bestimmung der Zahl der für erforderlich gehaltenen Arbeitskräfte und der bürokratische Aufwand bei der Auswahl der Zuwanderer und der Kontrolle deren Aufenthaltsdauer.

Denkbar und möglich sind Übergänge von einer befristeten Tätigkeit in einen Daueraufenthaltsstatus nach einer bestimmten Zeit. Dies hätte den Vorteil, den ausländischen Arbeitnehmer gewissermaßen zu testen, ehe eine Verlängerung des Aufenthalts erfolgt. Eine Rotation mit immer neuen Anlernphasen und Eingewöhnungsprozessen würde vermieden. Den Unternehmen stünden eingelernte Arbeitskräfte zur Verfügung. Für den ausländischen Arbeitnehmer ergäbe sich der Vorteil einer längerfristigen Perspektive.

3 Zuwanderungspolitik von vier Immigrationsländern

3.1 Australien

3.1.1 Dauerzuwanderung

Ähnlich wie Kanada versteht sich Australien als Einwanderungsland und verfolgt eine aktive Einwanderungspolitik, bei der sowohl das staatliche Interesse an Einwanderung aus arbeitsmarktlichen und demografischen Gründen zum Ausdruck kommt, als auch humanitäre Aspekte berücksichtigt werden. In den vergangenen Jahren hat eine Verschiebung von der familienorientierten Zuwanderung hin zu einer arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung stattgefunden. Letztere macht inzwischen über 50% der Immigration aus. Vor ca. fünf Jahren (1995/96) lag dieser Anteil noch bei unter 30%.

Es gibt drei Hauptzuwanderungskategorien:

Familienzusammenführung (*family migration*), Arbeitsmigration (*skilled migration*), Flüchtlinge. In diesem Beitrag soll sich auf die Arbeitsmigration konzentriert werden. Dennoch eine erwähnenswerte Bedingung bei der Familienzusammenführung: Bestimmte Antragsteller auf Familienzusammenführung müssen von einem in Australien lebenden Familienmitglied (oder Verlobten) gesponsert werden. Der Sponsor muss die schriftliche Zusage geben, dass er für Unterkunft und Lebensunterhalt aufkommt. Es gibt vier Kategorien (1) „*partner migration*“: zum Beispiel Ehepartner, Verlobte; (2) „*child migration*“: abhängige Kinder; (3) „*parent migration*“: mindestens die Hälfte aller Kinder müssen in Australien leben; (4) „*other family migration*“: ältere abhängige Verwandte, Pfleger für behinderte Verwandte.

Im Rahmen der Arbeitsmigration (*skill stream*) gibt es sechs Kategorien, wobei die zahlenmäßig unbedeutenden Kategorien der Personen mit besonderen Fähigkeiten – „*distinguished talents*“⁶ (z. B. Sportler, Musiker, Künstler

und „1 November Onshore“) – hier nicht weiter aufgeführt werden.

(1) Die Fachkräfte – „*skilled independents*“ – stellen die zahlenmäßig stärkste Gruppe. Sie werden nach einem Punktesystem ausgewählt (siehe Übersicht 2). In dieses gehen ein das Alter, Sprachkenntnisse, die schulische und berufliche Ausbildung, die Berufspraxis, Mangelberufe (aus der „*Skilled Occupations List*“). Ab einer Punktezahl von 115⁷ von insgesamt 150 erreichbaren Punkten kann man bis zur Obergrenze des Jahreskontingents einwandern. Wird das Kontingent nicht ausgeschöpft, sind die Bewerber an der Reihe, die eine etwas geringere Punktezahl erreicht haben und auf eine Warteliste kamen.

Eine wesentliche Rolle bei der Punktebewertung spielt die berufliche Qualifikation. Deshalb soll sie noch etwas weiter ausgeführt werden. Bei einer insgesamt erreichbaren Punktezahl von 150 geht das Gewicht des Berufes je nach Qualifikationsgrad mit 40, 50 oder 60 Punkten ein. In einer Liste „*Skilled Occupations List*“ (SOL) werden die gefragten Berufe aufgeführt. Sie leiten sich aus Projektionen des australischen Arbeitsmarktes ab und berücksichtigen längerfristige Bedarfe. Wenn der Beruf des Bewerbers nicht in der SOL enthalten ist, ist eine Antragstellung ausgeschlossen. Im Mai 2001 wurde die SOL um eine Reihe von besonders gefragten Berufen ergänzt, insbesondere von IT-Berufen (*Migration Occupations in Demand List* – MODL). Für die MODL-Berufe gibt es Bonuspunkte. Die MODL-Berufe werden jährlich aktualisiert.

(2) Bei der Zuwanderung „*skilled Australian linked*“ gelten die gleichen Kriterien wie bei „*skilled independents*“. Auch hier ist eine Mindestpunktezahl, wie oben beschrieben, nötig. Erforderlich ist allerdings auch ein „*sponsorship*“ durch einen nahen Verwandten, wie bei „*family migration*“ beschrieben. Wegen der familiären Bindung ist eine etwas geringere Punktezahl erforderlich.

(3) Geschäftsleute können sich nach der „*business skills migration*“ in Australien ansiedeln und neue Unternehmensideen entwickeln oder in bestehende australische Unternehmen investieren. Für diese Kategorie besteht ein spezielles Punktesystem, in dem u. a. Alter, englische Sprachkenntnisse und vor allem das geplante Investitionsvolumen bewertet werden.

(4) Die arbeitgeberunterstützte Einwanderung „*employer sponsored migration*“ richtet sich an der Nachfrage nach Arbeitskräften aus und gliedert sich in zwei Teile:

– Das „*Employer nomination scheme*“ (Anforderung durch den Arbeitgeber) ermöglicht es Arbeitgebern, die einen Arbeitsplatz nicht mit einheimischen Kräften oder durch Fortbildungsmaßnahmen besetzen können, ausländische Fachkräfte für die Einwanderung vorzuschlagen.

⁵ Vergleiche hierzu auch Heinz Werner, Heinz 1996: 36 ff.

⁶ 230 Personen in 2000/01

⁷ Bis Mai 2002 genügten 110 Punkte.

Übersicht 2: Australisches Punktesystem der Dauerzuwanderung (skilled migration)

Beruf (60)

Die in Australien benötigten Berufe sind in der „Skilled Occupations List“ (SOL) aufgeführt und werden je nach Qualifikationsniveau mit 40, 50 oder 60 Punkten bewertet. Ist der Beruf des Antragstellers nicht in der SOL enthalten, kann der Antrag nicht gestellt werden.

Alter (bis 30)

Der Antragsteller darf das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Englische Sprachkenntnisse (15)

Berufserfahrung (10)

Je nach Dauer der Berufsausübung in einem der in SOL aufgeführten Berufe.

Gesuchte Berufe/Arbeitsplatzangebot (10)

Ist der Beruf des Bewerbers in der Liste der Mangelberufe, der „Migration Occupations in Demand List“ (MODL) enthalten, werden 5 Punkte vergeben. Weitere 5 Punkte werden vergeben, wenn für einen Mangelberuf ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt.

Australischer Bildungsabschluss (10)

5 Punkte für einen australischen Hochschulabschluss, 10 Punkte für Promotion an einer australischen Hochschule.

Eigenschaften des Ehepartners (5)

Wenn der Ehepartner die Mindestanforderungen an Qualifikation (einschließlich Berufserfahrung), Alter und Sprachkenntnisse erfüllt.

Bonuspunkte (5)

Für Kapitalinvestitionen von mindestens 100 000 Dollar in Staatsanleihen für 1 Jahr oder frühere Berufserfahrung in Australien oder fließende Sprachkenntnisse in einer wichtigen Fremdsprache, außer Englisch (one of Australia's major community languages).

Maximal 150 Punkte sind erreichbar.

Quelle: www.immi.gov.au/facts/25skilled_categories.htm

Übersicht 3: Immigration (permanent arrivals) in Australien 2000/01 – in Tausend

	Insgesamt	In Prozent
Familienzusammenführung	21,2	33
Fachkräfte	35,6	55
(darunter „skilled independent“)	20,9	32
Humanitäre Gründe	7,6	12
Insgesamt	64,6	100

Quelle: www.immi.gov.au/statistics, S. 5

– Nach dem „Regional sponsored migration scheme“ (Programm regional geförderte Zuwanderung) können Arbeitgeber aus bestimmten Regionen und wenig besiedelten Gebieten einen Mangel an Fachkräften durch Einwanderer ausgleichen, sofern keine geeigneten Arbeitskräfte in Australien zu finden sind.

In beiden Kategorien wird grundsätzlich vorausgesetzt, dass die ausländischen Arbeitskräfte unter 45 Jahre alt sind und die englische Sprache beherrschen.

Ein bisher wenig beachtetes Phänomen in der Zuwanderungsdebatte ist die Abwanderung. Zuwanderung ist auch immer mit Ab-/Rückwanderung verbunden.⁸ Dies gilt auch für die klassischen Einwanderungsländer. Für die USA schätzt man, dass fast jeder dritte Immigrant das Land wieder verlassen hat (siehe unter Kapitel USA). Leider gibt es über die Abwanderung für die meisten Länder wenig genaue Daten. Ausnahme ist Australien, welches jährliche Abwanderungsstatistiken erstellt. Im Jahr 1999/2000 verließen 41 000 Personen auf Dauer das Land. Davon waren etwa die Hälfte Australier (Australien-born). Letztere gingen meist nach Neuseeland, in das Vereinigte Königreich oder die USA.⁹

3.1.2 Steuerung der Dauerzuwanderung

Die Zahl der unbefristeten Immigranten wird jedes Jahr nach umfangreichen Beratungen der Regierung in einem „Migration program“ festgelegt und bekannt gegeben. Auch im australischen Einwanderungssystem finden sich Elemente einer flexiblen Handhabung innerhalb der Kontingente. So richten sich beim „Migration program“ einige Komponenten nach dem Bedarf: business skills, employer nominations scheme, distinguished talents. Übersteigt die Nachfrage nach Visa die geplanten Kontingente, kann dies durch Kürzungen bei anderen Planungskomponenten ausgeglichen werden. Seit dem Planungsjahr 1999/2000 ist außerdem eine Reserve für 5000 Arbeitsplätze bei der skilled migration eingerichtet, wenn das Planungsniveau überschritten werden sollte.

3.1.3 Befristete Zuwanderung

Neben der auf Dauer angelegten Immigration gibt es auch befristete Aufenthaltserlaubnisse (temporary residents) für Nicht-Australier. Diese Personen werden für einen bestimmten Zweck ins Land gelassen, der für Australien von Nutzen ist. Einen Zuwanderungsplan mit quantitativen Vorgaben wie bei der Dauerzuwanderung gibt es nicht. Das Schwergewicht liegt bei Fachkräften (skilled employment), sozialen/kulturellen und internationalen Beziehungen. Hierher gehören Personengruppen wie Führungskräfte der Wirtschaft, Spezialisten und Fachkräfte, oder unternehmensbedingte Abordnungen (long-

⁸ Dies gilt im Übrigen auch für Deutschland. Im Jahr 2000 wanderten 649 000 Nicht-Deutsche zu und 562 000 ab. Dabei ist davon auszugehen, dass die Abwanderungen wegen fehlender Abmeldung eher untererfasst sind.

⁹ www.immi.gov.au/facts/05emigration.htm, S. 2

stay business entrants). Befristet zu beschäftigende Arbeitnehmer werden in der Regel von einem australischen Unternehmen oder Organisation angefordert (sponsored).¹⁰ Danach kann sich der betreffende Arbeitnehmer um den Arbeitsplatz bemühen. Über dessen Antrag entscheidet das Zuwanderungsministerium. Die erstmalige Dauer der Beschäftigung kann liegen zwischen 3 Monaten und maximal 4 Jahren. Danach muss die Arbeitserlaubnis neu beantragt werden oder der/die Betroffene bewirbt sich um eine Dauereinwanderung. Im Juni 2000 gab es 120 000 „temporary residents“ in Australien. Die zahlenmäßig stärkste Kategorie stellten die „business entrants“ mit 41%, gefolgt von den Urlaubsarbeitern mit 38%.¹¹ Für junge Leute, 18 – 35 Jahre, besteht die Möglichkeit, zum Beispiel während des Urlaubs bis zu 3 Monate in Australien zu arbeiten (working holiday makers).

Zusammenfassend sollen nochmals die wesentlichen Charakteristiken der australischen Zuwanderungspolitik resümiert werden: Die Steuerung der Immigration erfolgt über ein Punktesystem, welches die berufliche Qualifikation (Ausbildung, ausgeübter Beruf) betont. Deshalb hat die Fachkräftemigration einen hohen Anteil. Das Migrationsprogramm wird von der Regierung nach umfangreichen Konsultationen jährlich vorgelegt. Neben der Dauerimmigration gibt es auch die arbeitsmarktbezogene befristete Zuwanderung, die, sofern die Bedingungen des Punktesystems erfüllt werden, in eine Dauerimmigration übergehen kann. Neben einer Zuwanderung hat Australien auch eine vergleichsweise starke Emigration.

3.2 Kanada

3.2.1 Dauerzuwanderung

Kanada versteht sich als Einwanderungsland. Zuwanderung soll nach dem Immigration Act den Interessen Kanadas förderlich sein. Diese Interessen orientieren sich an der demografischen Entwicklung, der humanitären Tradition, sowie an der Förderung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstandes Kanadas.

Die kanadische Einwanderungspolitik war immer wieder Änderungen unterworfen. Anfang der neunziger Jahre erfolgte die Abkehr von demografischen hin zu wirtschaftlichen Zielen. Es wurde zum Beispiel eine Liste mit den in Kanada benötigten Berufen erstellt und Bewerber mit diesen Berufen bevorzugt ins Land gelassen. 1998 änderte sich die Berufsliste dahingehend, dass nur noch breite berufliche Qualifikationsprofile aufgestellt wurden.

Kanada lässt Einwanderer nur anhand eines Punktesystems ins Land. Eine bestimmte Mindestpunktzahl aus einem Kriterienkatalog muss erreicht werden. Je nach Beruf können zum Beispiel die Bewerber zwischen 1 und 10 Punkten erhalten, von insgesamt 107. Darüber hinaus wird Berufserfahrung honoriert. Weitere Punkte werden vergeben für (formale) Ausbildung, niedriges Alter, Sprachkenntnisse, vorhandene Stellenzusage und für den Eindruck beim Eignungsgespräch mit dem Einwanderungsbeamten, zum Beispiel bei der kanadischen Botschaft im Herkunftsland. Außerdem muss der Bewerber nachweisen, dass er/sie über ausreichende finanzielle

Übersicht 4: Kanadisches Punktesystem zur Dauerzuwanderung (2002)

Kriterium	Maximale Punktezahl
Ausbildung	25
Sprachkenntnisse	24
Berufserfahrung	21
Alter	10
Arbeitsplatz vorhanden	10
Anpassungsfähigkeit*)	10
Insgesamt	100

*) u. a. Ausbildung des Ehepartners, bisherige Beschäftigung in Kanada, Verwandte in Kanada

Quelle: www.cic.gc.ca/english/press/02/0218-pre.html

Übersicht 5: Zuwanderung (unbefristet) in Kanada in 2000 – in Tausend

Zuwanderungskategorie	
Ökonomisch insgesamt	133,4 (59%)
Fachkräfte (skilled workers)	118,4
Unternehmer	13,7
Familienangehörige	60,5
Flüchtlinge	26,7
Insgesamt	227,2

Quelle: Citizenship and Immigration Canada (2002): Pursuing Canada's Commitment to Immigration – The Immigration Plan for 2002; www.cic.gc.ca/english/pub/anrep02

Mittel verfügt, um sich und seine Angehörigen für mindestens sechs Monate unterhalten zu können. Zugelassen werden die Bewerber mit den höchsten Punktezahlen ohne Rücksicht auf das Herkunftsland. Ein Rechtsanspruch auf Einwanderung besteht nicht, auch wenn die erforderliche Punktezahl erreicht wird.

Seit Juni 2002 ist ein neues Gesetz in Kraft (Immigration and Refugee Protection Act), welches noch stärker die arbeitsmarktbezogene Zulassung und das Integrationspotenzial der Zuwanderer betont. So haben Untersuchungen ergeben, dass die Arbeitsmarktintegration desto erfolgreicher ist, je höher das Ausbildungsniveau und je besser die Sprachkenntnisse sind. Nach dem neuen Punktesystem machen Bildungsniveau, Sprachkenntnisse und die Berufserfahrung bis zu 70 Punkte von maximal 100 erreichbaren aus¹² (siehe Übersicht 4). Berufsspezifische Punkte

¹⁰ Das „sponsoring“ bedeutet z. B., dass das Unternehmen angeben muss, inwiefern Australien von dem zu beschäftigenden ausländischen Arbeitnehmer profitiert oder welche Schulungsanstrengungen unternommen wurden. Weiterhin bürgt der Unternehmer für alle Krankheitskosten (z. B. durch Abschluss einer Versicherung) des Arbeitnehmers und seiner Familienangehörigen und übernimmt eventuelle Rückführungskosten.

¹¹ Department of immigration and multicultural affairs (2001): Temporary entrants 1999 – 2000, Canberra (www.immi.gov.au/statistics)

¹² Citizenship and Immigration Canada (2002): News Release 2002 – 18; www.cic.gc.ca/english/press/02/0218-pre

werden im neuen System nicht mehr vergeben.¹³ Bei zurzeit bis auf 700 000 aufgelaufene Bewerbungen um eine Dauerimmigration kann es sich Kanada erlauben, sehr selektiv vorzugehen.

In den letzten Jahren kamen etwa 225 000 Zuwanderer pro Jahr ins Land. Die Regierung plant, diese Zahl bis auf 1% der Bevölkerung zu erhöhen (Bevölkerung 31 Mio.). Die stärkere Betonung der ökonomisch gewollten Migration schlägt sich in deren Zuwanderungsanteilen nieder: Sie beträgt fast 60% aller Immigranten. Die Herkunftsländer liegen inzwischen im asiatisch-pazifischen Raum. An erster Stelle stehen China und Indien.

3.2.2 Steuerung der Dauerzuwanderung

Der „Minister of Citizenship and Immigration“ legt einen jährlichen Einwanderungsplan vor. In diesem wird für das nächste Kalenderjahr die Zahl der Einwanderer und Flüchtlinge in den jeweiligen Kategorien festgelegt. Diese Zahlen können sowohl unter- als auch überschritten werden. Dies liegt daran, dass die Einwanderer anhand konkreter Kriterien (Punktesystem), unabhängig von den festgelegten Planziffern, ausgewählt werden.

Die Aufstellung des Einwanderungsplans erfolgt in gemeinsamer Beratung mit den Provinzen. Weiterhin holt der Minister Stellungnahmen von relevanten öffentlichen und privaten Institutionen ein.

Die kanadische Einwanderungspolitik verfolgt das Ziel, Einwanderer innerhalb weniger Jahre in vollem Umfang in die Gesellschaft zu integrieren. Deshalb ist grundsätzlich mit der Gestattung der Einwanderung ein Daueraufenthaltsrecht verbunden. Einwanderer und Familienangehörige erhalten automatisch eine unbefristete Arbeitserlaubnis. Eine Einbürgerung ist bereits nach 3 Jahren möglich.

3.2.3 Befristete Zuwanderung

Neben der Immigration, wie oben beschrieben, werden auch befristete Arbeitserlaubnisse bis zu einer Dauer von drei Jahren vergeben. Eine Verlängerung ist im Prinzip möglich. Arbeitserlaubnisse werden an Arbeitskräfte vergeben mit Qualifikationen, die auf dem kanadischen Arbeitsmarkt gefragt sind¹⁴, an Asylbewerber und an Personen, die aufgrund des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA (business persons, e. g. intra-company transferees, professionals to provide a service) und des Freihandelsabkommens mit Chile Vorzugsbehandlung genießen. Eine befristete Arbeitserlaubnis setzt in der Regel das Vorhandensein eines vom Arbeitgeber bestätigten Arbeitsplatzes voraus. Es gilt der Vorrang der kanadischen Arbeitskräfte, einschließlich der sich bereits im Land befindlichen zugelassenen Immigranten. Eine Umwandlung in eine Dauerimmigration, wie oben beschrieben, ist möglich, wenn im Punktesystem, wie oben beschrieben, die geforderte Punktezahl erreicht wird.¹⁵

Die Zahl der erteilten Arbeitserlaubnisse stieg in den letzten Jahren laufend an. Die Verteilung der Herkunftsländer blieb aber weitgehend gleich. Im Jahre 1999 erhielten

72 000 Personen eine Arbeitserlaubnis. Davon entfielen auf die USA 24 000, Mexiko 8 000, das Vereinigte Königreich 6 100, Japan 5 100, Frankreich 4 600, Australien 3 600, Deutschland 2 200.

Erwähnenswert ist noch, dass aus Kanada auch eine bedeutende Abwanderung zu verzeichnen ist, vor allem in die USA – mit steigender Tendenz. Allein nach den Vereinbarungen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA gingen im Jahr 2000 90 000 hochqualifizierte Arbeitskräfte (professionals) in die USA.¹⁶ In den USA sind die Verdienstmöglichkeiten erheblich besser als in Kanada.

Abschließend zur kanadischen Zuwanderungspolitik nochmals die wesentlichen „highlights“: Die Immigration wird über ein Punktesystem gesteuert, welches Bildungs- und Integrationsgesichtspunkte betont. Berufe als Auswahlkriterien wurden abgeschafft. Dafür erhalten jetzt Ausbildung, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung starkes Gewicht. Die Regierung legt einen jährlichen Einwanderungsplan vor, der mit den politischen und gesellschaftlichen Akteuren beraten wurde. Neben der Dauerimmigration gibt es auch die befristete Zuwanderung aus Arbeitsmarktgründen. Daraus ist ein Übergang in Dauerimmigration möglich, wenn die Kriterien des Punktesystems erfüllt werden. Bei Kanada zeigt sich die überall beobachtbare Diversifizierung nach Herkunftsländern besonders stark: Die größten Einwanderungsgruppen kommen zurzeit aus China und Indien.

3.3 Vereinigte Staaten von Amerika

3.3.1 Dauerzuwanderung

Im Gegensatz zur allgemeinen Vorstellung kommt die Masse der Immigranten (im Jahr 2000 waren dies 850 000) im Rahmen von Verwandten- oder der Familienzusammenführung in die USA. Sie machen etwa zwei Drittel aller Zuwanderer aus. Zu den nachzugsberechtigten Familienangehörigen gehören in den USA – anders als in Europa – auch Eltern, Geschwister und erwachsene,

¹³ Als Grund wird angegeben, dass es in einer sich ändernden Wirtschaft nicht möglich ist, die Zuwanderer passgenau auf berufsbezogene offene Stellen (nach der Berufsklassifikation) zu vermitteln. In der Zeit zwischen Antragstellung und Erlaubnis der Einwanderung können sich z. B. die Arbeitsmarkterfordernisse ändern. Oder heute nachgefragte Tätigkeiten sind später nicht mehr gefragt. Die in der offiziellen Berufssystematik ausgewiesenen Berufe waren zu eng und trugen den Flexibilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes nicht genügend Rechnung. Die Liste der für die Zuwanderung gewünschten Berufe (occupational demand list) vermittelte für Zuwanderer auch den Eindruck, es wäre für sie auf jeden Fall leicht, in dem betreffenden Beruf in Kanada eine Beschäftigung zu finden. Die Liste der gewünschten Berufe verführte im Übrigen potentielle Zuwanderer dazu, die Ausbildung in den Bewerbungsunterlagen auf einen dieser Berufe zu „trimmen.“ (e-mail von Citizenship and Immigration Canada vom 1. Aug. 02)

¹⁴ Zum Beispiel gibt es ein Programm für IT-Fachkräfte, Pflegekräfte oder Saisonarbeiter.

¹⁵ Im Prinzip muss für eine Dauerimmigration der Antrag von außerhalb Kanadas gestellt werden. Es genügt aber z. B., eine Bewerbung an ein kanadisches Konsulat in den USA zu richten.

¹⁶ US Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs 2002: 41

noch nicht eingebürgerte Kinder von US-Bürgern. Nur jede(r) Achte (= 12,6% = 107 000) kommt wegen der Beschäftigungspräferenz (employment preference) in die USA. Davon sind etwa die Hälfte Familienangehörige – Ehepartner und Kinder.

Der Immigration Act (IMMACT) von 1990 schuf die Voraussetzungen für eine stärkere (Dauer-)Einwanderung aus Arbeitsmarktgründen. Die Auswahl erfolgt anhand einer Präferenzliste. Erste Priorität erhalten zum Beispiel Ausländer mit außergewöhnlichen Fähigkeiten, Hochschullehrer und Forscher sowie Manager/Geschäftsführer in multinationalen Unternehmen. In der zweiten Priorität finden sich Personen mit Hochschulabschluss. In der dritten sind Fachkräfte der verschiedensten Art. Für diese drei Kategorien sind je 40 000, also 120 000 der 140 000 Plätze der „employment preference“ reserviert. Die beiden restlichen Kategorien betreffen zum einen Sondergruppen wie zum Beispiel Geistliche oder zum anderen Investoren. Auf Dauer zugelassene Immigranten können unmittelbar eine Arbeit aufnehmen und erhalten die so genannte „green card“ (siehe weiter unten).

Legale Zuwanderer, die aufgrund ökonomischer Kriterien, wie oben beschrieben, ins Land kommen, werden in den USA meist von den Arbeitgebern ausgewählt. Dieses Vorgehen bietet einige Vorteile, hat aber auch Nachteile. Als vorteilhaft ist anzusehen, dass die Beschäftigungsquoten unter diesen Zuwanderern sehr hoch sind, da sie schon über eine Stelle verfügen, wenn sie ins Land kommen. Es wird auch argumentiert, dass die Arbeitgeber den wirtschaftlichen Beitrag eines Arbeitnehmers am besten beurteilen können. Ein Punktesystem könnte zwar Migranten mit zertifizierten Ausbildungsabschlüssen herausfiltern, aber sagt noch nichts über weitere wichtige Qualitäten aus, zum Beispiel Teamfähigkeit.

Da bei Immigration aus ökonomischen Gründen ein konkretes Stellenangebot notwendig ist, halten sich die meisten Personen, die über die beschäftigungsgebundene Prioritätenliste eine Daueraufenthaltsvisa erhalten, bereits in den USA auf. Um einen ausländischen Arbeitnehmer dauerhaft einzustellen, muss der Arbeitgeber dem Department of Labor (DOL) nachweisen, dass kein vergleichbar qualifizierter amerikanischer Arbeitnehmer verfügbar ist. Die Wartezeit bis zur Genehmigung durch das DOL und dann durch die Einwanderungsbehörde (Immigration and Naturalization Service) kann mehrere Jahre betragen.¹⁷ Wegen der langen Fristen tendieren die Arbeitgeber dazu, lieber Arbeitsmigranten mit befristeter Arbeitserlaubnis (temporary visa) zu beschäftigen, um die Zeit bis zur Gewährung des dauerhaften Aufenthaltsstatus zu überbrücken. Folglich ist der Anwerbungsprozess für dauerhafte Arbeitskräfte oft eine Farce, weil der Arbeitgeber den ausländischen Arbeitnehmer längst beschäftigt hat. Die geschilderten Schwierigkeiten erklären, warum die Kontingente der Beschäftigungspräferenz nicht ausgeschöpft werden.¹⁸

3.3.2 Steuerung der Dauerzuwanderung

Die Steuerung der unbefristeten Zuwanderung erfolgt in den USA über die Quotierung. Die jeweiligen Kategorien

und Quoten bleiben oft über Jahre gleich und sind vor allem politisch determiniert. Die konkrete Festlegung innerhalb des durch den Immigration and Nationality Act gesetzlich vorgegebenen Rahmens erfolgt durch den Kongress. Die Quoten beruhen also nicht auf verfeinerten ökonomischen Analysen. Innerhalb der Hauptkontingente bei der dauerhaften Zuwanderung (family-sponsored, employment-based) werden die Einwanderungsvisa nach feststehenden Präferenzkriterien vergeben, für die in jedem Haushaltsjahr die Einwanderungsquoten neu festzulegen sind. Dabei können nicht ausgenutzte Kontingente teilweise anderen Präferenzklassen hinzugerechnet werden. Da der Familiennachzug von unmittelbaren Familienangehörigen von US-Bürgern zahlenmäßig nicht beschränkt ist, kommt es oft zu Überschreitungen des Gesamtkontingents. Erwähnenswert ist noch, dass bei der „employment-based immigration“ nur bei der ersten Kategorie (Ausländer mit besonderen Fähigkeiten, herausragende Professoren und Wissenschaftler, Manager multinationaler Unternehmen) keine Arbeitsmarktprüfung stattfindet. Bei den anderen Kategorien muss der Arbeitgeber darlegen, dass der Arbeitsplatz nicht mit einem einheimischen Arbeitnehmer besetzt werden kann und dass gleiches Entgelt bezahlt und gleiche Arbeitsbedingungen wie für einheimische Arbeitskräfte gegeben sind.

Als Fazit ist festzuhalten, dass es sich in den USA um ein alles in allem komplexes und relativ starres System handelt. Das Schwergewicht liegt auf der familienbezogenen Zuwanderung. Die Höhe der Kontingente wird politisch ausgehandelt.

3.3.3 Befristete Zuwanderung

Visa (Arbeitserlaubnisse) für befristete Arbeitsverträge werden heute in den USA immer mehr zur Aufnahme ausländischer Arbeitskräfte genutzt, insbesondere für Fachkräfte der verschiedensten Art. In jedem Jahr werden Hunderttausende solcher Visa an temporär Beschäftigte und ihre Familienmitglieder vergeben. Weiterhin sind eine große Zahl ausländischer Studenten neben ihrem Studium erwerbstätig oder werden nach ihrem Abschluss berufstätig. Die wachsende Zahl ausländischer Fachkräfte mit befristeten Aufenthaltserlaubnissen spiegelt die Globalisierungstrends in der Wirtschaft wider¹⁹. Dem schnellen Wandel unterliegende Industriezweige, wie zum Beispiel der Informationstechnologie, ist der Zugriff auf den weltweiten Arbeitsmarkt qualifizierter Fachkräfte von größter Wichtigkeit. Temporäre Arbeitsvisa geben Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Möglichkeit, sich gegenseitig zu beurteilen, bevor ein dauerhaftes Arbeits-

¹⁷ Normalerweise erfordert dieser Prozess die Hilfe eines Anwalts. Siehe hierzu: Martin, Susan/Lowel, Lindsay 2002: 125.

¹⁸ Zur Vereinfachung des Verfahrens wurde vorgeschlagen, dass die Arbeitgeber eine festgelegte Gebühr, z. B. 10 000 Dollar für jeden neu eingestellten Immigranten in einen Weiterbildungsfonds zahlen. Dadurch bliebe die Auswahl stärker den Marktkräften überlassen als der schwerfälligen Bürokratie.

¹⁹ Migranten machen ein Siebtel der IT-Beschäftigten aus. Vgl. Martin/Lowel 2002: 139

verhältnis eingegangen wird. Für international operierende Konzerne sind die befristeten Arbeitserlaubnisse auch von Vorteil, weil sie dadurch ihr ausländisches Personal in den Vereinigten Staaten einsetzen oder hier zusätzlich qualifizieren.

Temporäre Arbeitserlaubnisse können auch Probleme aufwerfen. Da das Visum in der Regel an den Arbeitgeber gebunden ist, kann der ausländische Arbeitnehmer unter Druck gesetzt werden. Der Verlust des Arbeitsplatzes kann auch den Verlust des Aufenthaltstitels bedeuten. Dadurch besteht die Gefahr, dass der ausländische Beschäftigte niedrigere Löhne oder unbezahlte Überstunden oder ungünstige Arbeitsbedingungen akzeptiert.

Im Laufe der Zeit hat sich eine große Zahl verschiedener, zeitlich begrenzter Aufenthaltskategorien herausgebildet. Zurzeit sind es über 20, unter anderem Krankenschwestern, landwirtschaftliche Arbeitskräfte, besondere Berufe. Im Prinzip gilt der Vorrang der heimischen Arbeitskräfte. In der Regel wird eine Arbeitserlaubnis (visa) für ein Jahr erteilt, für manche Kategorien auch für länger.

Der Immigration Act 1990 erleichterte die temporäre Zuwanderung von Hochqualifizierten, zum Beispiel nach dem so genannten H-1B Programm. Dieses ist das bedeutendste (befristete) Programm und es stand auch für das deutsche „Green-card“-Programm Pate.²⁰ Nach dem H-1B-Programm können IT-Spezialisten drei Jahre in den USA arbeiten, mit Verlängerungsmöglichkeit für weitere drei Jahre. Ein Übergang in eine Dauererlaubnis (green card) ist möglich, wenn der Unternehmer diese beantragt. Inzwischen ist auch ein längerer Aufenthalt möglich, wenn ein Arbeitsverhältnis vorliegt.²¹ Familienangehörige können mitkommen, erhalten aber nicht automatisch eine Arbeitserlaubnis. Die jährliche Quote wurde ab 2001 auf 195 000 erhöht.

Im Prinzip gilt auch beim H-1B-Programm der Vorrang der heimischen Arbeitskräfte. Allerdings ist das Verfahren sehr einfach: Wenn ein amerikanisches Unternehmen einen ausländischen IT-Spezialisten einstellen will, muss es nur gegenüber dem Arbeitsministerium eine Zusicherung abgeben (attestation), dass der ortsübliche Lohn gezahlt wird. Damit wird der Zugang ohne weitere staatliche Kontrolle geöffnet. Ein staatlicher Eingriff kann nur noch dann erfolgen, wenn Beschwerden, zum Beispiel von Mitarbeitern der betreffenden Firma, vorgebracht werden. Erwähnenswert ist noch, dass für jeden neu eingestellten H-1B-Beschäftigten eine Bearbeitungsgebühr von 1000 Dollar fällig wird, wenn in dem betreffenden Unternehmen bereits mehr als 15% über H-1B angestellt sind. 20% der H-1B-Arbeitskräfte sind Absolventen von US-Hochschulen.²²

Noch einige Worte zur amerikanischen „green card“. Mit der „green card“ erhält ein Nicht-Amerikaner das Recht, auf Dauer in den USA zu leben und zu arbeiten.²³ Für als „non-immigrants“ befristet zugelassene Arbeitnehmer besteht die Möglichkeit, sich um einen dauerhafte Verbleib, also um eine „green card“ zu bewerben. Hiervon machen auch die hochqualifizierten Arbeitskräfte nach dem H-1B-Programm Gebrauch. Durch diesen Statuswechsel

von einem temporären in einem permanenten Aufenthaltsstatus kann ein Teil der dauerhaften Arbeitsmigranten aus einem Reservoir bereits bewährter und bekannter Bewerber rekrutiert werden, denn der Arbeitgeber muss die Bewerbung unterstützen.²⁴

Erwähnenswert sind noch zwei Punkte:

(1) Wie die Migrationsgeschichte generell zeigt, so folgt auch in den USA auf Zuwanderung immer eine Abwanderung der Nicht-Amerikaner. Dies gilt auch bei der auf Dauer angelegten Immigration. Während man über die Zuwanderung mehr oder weniger gute Daten hat, gibt es über die Abwanderung nur wenig gesicherte Statistiken. In den USA ist man sich bewusst, dass die Abwanderung einen beträchtlichen Umfang annimmt – mit steigender Tendenz. Es wird zurzeit von rund 220 000 Personen jährlich ausgegangen. Im langjährigen Durchschnitt bedeutet dies, dass von 100 Zuwanderern 30 das Land wieder verlassen haben.²⁵

(2) Neben der legalen Zuwanderung gibt es in den USA auch eine erhebliche illegale Immigration. Es wird geschätzt, dass sich 8 bis 9 Millionen illegal in den USA aufhalten, vor allem aus Mexiko und Süd-Amerika.²⁶ In der Vergangenheit wurden immer wieder so genannten Legalisierungsaktionen durchgeführt.²⁷

Übersicht 6 auf der folgenden Seite zeigt die befristete und die Dauerzuwanderung für das Jahr 2000.

Zusammenfassend zur Zuwanderungspolitik der USA sollen nochmals die wesentlichen Charakteristiken aufgelistet werden: Die familienbezogene Immigration macht zwei Drittel der Zuwanderung aus. Nur jeder achte Immigrant kommt aufgrund einer so genannten Beschäftigungspräferenz. Neben der Dauerzuwanderung gibt es auch eine bedeutende befristete Zuwanderung, die Arbeitsmarktgesichtspunkte betont. Die Zulassung erfolgt anhand von über 20 Beschäftigungskategorien, wobei der H-1B Visa (IT-Personal) besondere Bedeutung zukommt. Die jeweilige Zuwanderungskategorie werden im politischen Aushandlungsprozess festgelegt. Übergänge von einer temporären zu einer Dauerimmigration („green card“) sind möglich und davon wird auch häufig Gebrauch gemacht.

²⁰ Siehe die ausführliche Darstellung dieses Programms in: Martin, Philip/Werner, Heinz 2000.

²¹ US Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs 2002: 33.

²² Martin/Lowell 2002: 139.

²³ Diese Regelung unterscheidet sich also deutlich von der befristeten Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Spezialisten aus Nicht-EU-Ländern, die in Deutschland als „Green Card“ bezeichnet wird.

²⁴ Es werden jährlich rund 800 000 „green cards“ ausgegeben. Knapp die Hälfte aller neuen green card – Inhaber befand sich schon in den USA. Das Gros der neuen green cards, ca. drei Viertel, ist aber familienbezogen begründet.

²⁵ US Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs 2002: 48 – 49.

²⁶ Ebenda: 47.

²⁷ Vogel, Dita 2000: 406.

Übersicht 6: Zuwanderung in den USA 2000 – in Tausend

Zuwanderungskategorie	Absolutzahl	in Prozent
Immigration (Zugänge auf Dauer – immigrants)		
Verwandte von US-Bürgern	368	41
Familienzusammenführung	235	28
Beschäftigungspräferenz	107	13
Asylbewerber und Flüchtlinge	66	8
Sonstige	74*)	10
Insgesamt	850	100
Befristete Aufenthalte (Bestand – non-immigrants)		
Befristete Arbeitserlaubnisse		
Darunter:		
Spezialfachkräfte (H-1B)	356	14
Sonstige Fachkräfte (H-2B)	51	2
Hochqualifiz. Kräfte (NAFTA)	91	3
Sportler und Entertainer	56	2
Multinationale Unternehmen	295	11
Handelsleute und Investoren	168	6
Insgesamt	1.098	42
Übrige befristete Aufenthalte		
Studenten	649	25
Familienangehörige von befr. besch. Arbeitskräften	283	11
Austauschvereinbarungen	304	12
Insgesamt	1.505	58
Befristete Aufenthalte insges.	2.603	100

Anmerkung: Es sind auch Mehrfachzutritte der gleichen Person enthalten. Deshalb können die Zahlen nur Größenordnungen liefern.

*) Darin enthalten sind ca. 50 000 Einwanderer, die jährlich über eine Art „Lotterieverfahren“, anhand eines Regionalschlüssel ausgewählt werden. Das Interesse ist weltweit enorm.

Quelle: US Department of Labor – Bureau of International Labor Affairs (2002): Developments in international migration to the US: 2002, S. 35

3.4 Schweiz²⁸

In der gegenwärtigen Diskussion um neue Zuwanderungsregelungen wird das Beispiel Schweiz meist außer Acht gelassen. Dabei ist es seit Jahrzehnten das Land mit den höchsten Ausländeranteilen der europäischen Industriestaaten, sieht man vom Sonderfall Luxemburg ab. Trotzdem gibt es dort augenscheinlich nur wenig Integrationsprobleme. Insofern lohnt es sich, einen Blick auf die Zuwanderungsregeln zu werfen und zu fragen, wie diese ausgestaltet wurden, um eine „geregelte Zuwanderung“ bei hohem Niveau der Ausländerbeschäftigung zu gewährleisten.

3.4.1 Das Kontingentsystem

Anders als bei den traditionellen Immigrationsländern gibt es in der Schweiz (wie in Deutschland) nicht die von Anfang an unbefristete Arbeitserlaubnis. Der Status verfestigt sich im Laufe der Zeit. Um das gegenwärtige System zu verstehen, ist ein Blick in die Historie der schweizerischen Zuwanderungspolitik notwendig.

Ende der 60er Jahre stieg der Anteil der Ausländer an der schweizerischen Bevölkerung auf 17%. Es gab Überfremdungsinitiativen (zum Beispiel die so genannte „Schwarzenbachinitiative“), auf welche die Regierung reagieren musste. 1970 beschloss der Bundesrat, jährliche Zuwanderungsquoten einzuführen. Diese sollten so gestaltet sein, dass der Gesamtbestand der Ausländerbevölkerung nicht weiter steigt. Deshalb wurde festgelegt, dass die Zuwanderung an ausländischen Arbeitskräften insgesamt nicht mehr betragen sollte als die Zahl der im Vorjahr Weggezogenen. Berücksichtigt wurden auch Sterbefälle und Einbürgerungen. Da die Nachfrage nach Arbeitskräften aus den Kantonen in der Regel höher war als das so ermittelte Jahreskontingent, musste ein Modus für die Aufteilung nach Kantonen gefunden werden. Dies geschah in einem mehrstufigen Diskussions- und Anpassungsverfahren zwischen den Kantonalverwaltungen, den Unternehmen und den Sozialpartnern.

Durch die Kontingentierung ging die Zahl der neu zugelassenen ausländischen Arbeitskräfte zurück. Die Ausländerbevölkerung stieg aber weiter:

- wegen der Familienzusammenführung, die nicht der Kontingentierung unterlag,
- wegen der Geburten ausländischer Kinder,
- wegen der weiterhin steigenden Zahl von Saisonarbeitnehmern, deren Aufenthaltsstatus nach einigen Jahren in eine Daueraufenthaltsmöglichkeit umgewandelt werden musste (sog. Jahresaufenthalter).

Mitte der 70er Jahre wurde ein Höchststand der Ausländerbevölkerung mit einem Anteil von über 18% erreicht. Im Gefolge der Ölkrise setzte eine Rezession ein, die zu erheblichen Entlassungen führte. Zu zwei Dritteln trafen diese die ausländischen Arbeitnehmer.²⁹ Da die Arbeitserlaubnisse bei den so genannten Jahresaufenthaltern nach Ablauf der Ein-Jahresfrist nicht mehr verlängert wurden, verließen Hunderttausende – vor allem Italiener – die Schweiz. Der Anteil der Ausländerbevölkerung an der Gesamtbevölkerung ging zurück.

Bis Anfang der 90er Jahre blieb die Ausländerpolitik der Schweiz weitgehend unverändert. Zwei Tendenzen waren zu beobachten, die für die weitere Entwicklung Bedeutung haben sollten:

- Zum einen war eine Verfestigung des Ausländerbestandes festzustellen, da immer mehr Jahresaufenthalter eine Daueraufenthaltserlaubnis erhielten (Niedergelassene).
- Zum anderen war eine Veränderung des Migrationsumfeldes durch den Anstieg der Asylbewerberzahlen, die Annäherung der Schweiz an die europäische Integration und das Versiegen der Migrationsströme aus den traditionellen (europäischen) Herkunftsländern zu konstatieren.

Diese Tendenzen stellten das „Kontingentsystem“ stark auf die Probe, weil es seinen zwei Grundpfeilern, nämlich der Stabilisierung der ausländischen Bevölkerung einer-

²⁸ Siehe auch Werner, Heinz 2001.

²⁹ Piguet, Etienne/Mahnig, Hans 2001.

seits und der flexiblen Reaktion auf die Bedürfnisse der Wirtschaft andererseits nicht mehr gerecht werden konnte. Ende der 80er Jahre stieg die Ausländerbevölkerung wieder stärker an. Die Steuerung der Zuwanderung rückte deshalb in den 90er Jahren erneut ins Zentrum des Interesses.

Eine von der Regierung (Bundesrat) eingesetzte Zuwanderungskommission schlug 1997 ein Punktesystem zur Auswahl der Zuwanderer nach Vorbild Australiens oder Kanadas vor. Das Punktesystem wurde aber nicht eingeführt, denn vorerst stand die Einbindung der Schweiz in die europäische Integration im Vordergrund. Im Jahr 2000 befürwortete die Schweizer Bevölkerung die bilateralen Verträge mit der EU, welche nach einer Übergangszeit die Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus EU-Ländern vorsehen.³⁰

3.4.2 Die aktuelle Lage

Inzwischen gibt es neue Gesetzesinitiativen (neues Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer), die folgendes vorsehen: Mit Ausnahme der Zuwanderung aus humanitären Gründen, wegen Familienzusammenführung oder aufgrund von Bildungsaufhalten, soll die Neuzuwanderung an den ökonomischen Interessen des Landes und den Integrationschancen der neuzuzulassenden Migranten ausgerichtet werden. Das Schwergewicht liegt auf der Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften, deren Zulassung in jährlichen Kontingenten festgelegt werden soll.

Im neuen Gesetzentwurf zur Revision des bisherigen Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) wird von einem Punktesystem zur Steuerung der Zuwanderung Abstand genommen. Als Begründung wird angeführt, dass ein Punktesystem nicht genügend flexibel sei, hohen administrativen Aufwand verursache und nur den Anschein von Genauigkeit erwecke: Ermessensspielräume würden auch in diesem System bestehen.

Die 1998 eingesetzte Expertenkommission zur Revision des ANAG kam zur Überzeugung, dass ein System von „ermessensleitenden Gesetzesbestimmungen“ einem reinen Punktesystem vorzuziehen sei. Als Prinzip solle gelten, dass die Zulassung von Jahresaufenthalten und späteren Daueraufenthalten den langfristigen gesamtwirtschaftlichen Interessen nicht widerspricht. Als entscheidendes Kriterium für eine dauerhafte Zulassung soll daher jenen Arbeitskräften (außerhalb der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten) der Vorzug gegeben werden, deren Integration in den schweizerischen Arbeitsmarkt sowie in die Gesellschaft auch langfristig erwartet werden könne. Dies wird bei gut qualifizierten Migranten angenommen. Ein hoher Ausbildungsstand und hohe berufliche Qualifikationen sollen auch im Fall einer späteren Arbeitslosigkeit die Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt verbessern. Diese Voraussetzungen erfüllten Führungskräfte, Spezialisten und andere Fachkräfte. Als maßgebende Auswahlkriterien wurden berufliche Qualifikation, berufliche Anpassungsfähigkeit, Sprachkenntnisse und Alter festgelegt.

Nach Meinung der Kommission zur Revision des ANAG berücksichtigen „ermessensleitende“ Gesetzesbestimmungen sowohl die Anliegen der Gesamtwirtschaft als auch des bestehenden Föderalismus in der Ausländerregelung besser. Mit der damit verbundenen Flexibilität könne auf wirtschaftliche Veränderungen schneller reagiert und den regionalen Gegebenheiten besser Rechnung getragen werden. Im Interesse einer kohärenten Zulassungspolitik sei es wichtig, dass die Bundesbehörden die notwendige Kompetenz erhielten, kantonale Entscheide zu korrigieren, die im Widerspruch zu den gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz stehen. So soll in Zukunft verhindert werden, dass die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften zur Befriedigung kurzfristiger Bedürfnisse einzelner Branchen und Regionen möglich ist, wenn diese nicht im Einklang mit den längerfristigen Gesamtinteressen der Schweiz stehen.

In diesem Zusammenhang soll noch angemerkt werden, dass das bisherige „Saisonierstatut“ seit dem 1. Juli 2002 abgeschafft und durch eine Kurzzeit-Arbeitserlaubnis ersetzt wird. Diese soll nicht – wie die bisherige Saisonarbeitserlaubnis – mehrmals verlängerbar sein. Einem Übergang vom Saisonierstatut zu einer längerfristigen Arbeitserlaubnis (wie in der Vergangenheit möglich) soll damit vorgebeugt werden.

Eine aktuelle Zusammenstellung zu den Aufenthaltskategorien erwerbstätiger Ausländer (ausgenommen Asylsuchende) geben folgende Beschreibung und die Übersichten 7 und 8 auf den folgenden Seiten.

Zur Arbeitsaufnahme benötigen ausländische Staatsangehörige eine Arbeits- bzw. Aufenthaltsbewilligung, die sie zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Für Aufenthalte von über vier Monaten können solche Bewilligungen nur im Rahmen der vom Bundesrat festgesetzten Höchstzahlen erteilt werden. Ausländern ohne Niederlassungsbewilligung (siehe weiter unten) wird eine selbständige Erwerbstätigkeit nur ausnahmsweise gestattet. Daneben unterliegen auch der Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel der Bewilligung. Vor einer Bewilligungserteilung haben die zuständigen Arbeitsmarktbehörden zu prüfen, ob die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage eine Zulassung erlaubt.

Eine Bewilligung darf nur ausgestellt werden, wenn die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden und sich keine inländische Arbeitskraft findet, die fähig und gewillt ist, die Arbeit zu diesen Bedingungen zu übernehmen (Vorrang der inländischen Arbeitnehmer). Beim internationalen Führungskräfte- und bei hochqualifizierten Fachleuten sowie bei Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs erhalten haben, gilt der Vorrang nicht. Ausnahmen vom Vorrang der inländischen Arbeitnehmer gelten auch für Zwecke der Aus- und Weiterbildung. Im Rahmen der Rekrutierungsprioritäten

³⁰ Eine ähnliche Initiative wurde noch 1993 in einer Volksbefragung abgelehnt.

Übersicht 7: Aufenthaltskategorien der ausländischen Erwerbspersonen in der Schweiz³¹

Folgende Arten von Aufenthaltsbewilligungen werden unterschieden:

Niederlassungsbewilligung

Sie wird in der Regel nach 10 Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in der Schweiz gewährt, Angehörigen aus EU- und EFTA-Staaten sowie den USA aufgrund von Abkommen nach ordentlichem Aufenthalt von 5 Jahren. Diese Bewilligung unterliegt keinen arbeitsmarktlichen Beschränkungen, und ihre Inhaber sind, abgesehen vom Stimm- und Wahlrecht, den Schweizerinnen und Schweizern praktisch gleichgestellt.

Jahresaufenthaltsbewilligung

Vorgesehen für längerfristige Aufenthalte, wird sie zunächst für ein Jahr erteilt, kann aber jährlich verlängert werden. Bewilligungen zu Lasten des Bundeskontingentes können vor allem an qualifizierte Fachleute erteilt werden. Für zeitlich begrenzte Tätigkeiten kann die Bewilligung bis auf vier Jahre befristet werden.

Kurzaufenthaltsbewilligung

Kurzaufenthalter sind Personen, die für längstens sechs Monate in der Schweiz erwerbstätig sind. Personen, die sich zum Zwecke der Weiterbildung oder als Au-Pair-Angestellte in der Schweiz aufhalten, können bis maximal 18 Monate bleiben. Kurzaufenthaltsbewilligungen dürfen nur im Rahmen der jährlich vom Bundesrat neu festgesetzten Höchstzahlen erteilt werden. Kurzaufent-

können Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit Angehörigen der EU- und EFTA-Staaten erteilt werden.

Erstmalige Arbeitsbewilligungen für Nicht-EU/EFTA-Angehörige sind zurzeit nur ausnahmsweise möglich, wenn es sich um qualifizierte Arbeitskräfte handelt und besondere Gründe eine Ausnahme rechtfertigen.

3.4.3 Steuerung der Zuwanderung: Begrenzung bleibt

Auch in Zukunft soll am Grundsatz der zahlenmäßigen Begrenzung des Zugangs von erwerbstätigen Ausländern festgehalten werden. Deshalb sieht der Gesetzentwurf vor, dass der Bundesrat (Regierung) jährliche Höchstzahlen in einer Verordnung festlegt. Die Expertenkommission hielt es für wenig zweckmäßig, die Kontingente durch das Parlament festsetzen zu lassen, da der Gesetzgebungsprozess nicht rasch und flexibel genug auf Veränderungen der Wirtschaft reagieren könne. Die Aufteilung der Kontingente auf die Kantone liegt grundsätzlich in der Kompetenz des Bundes. Allerdings wird der Bund seinen Kontingentsentscheid aufgrund der Anträge der Kantone fällen. Der Bundesrat beschloss im Übrigen, dass die Migrationsbelange in Zukunft im Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) konzentriert werden sollen.

haltsbewilligungen innerhalb eines Kalenderjahres von unter vier Monaten sind dagegen von den Höchstzahlen ausgenommen.

Grenzgängerbewilligung

Diese Bewilligung kann kontingentsfrei an Gesuchsteller erteilt werden, die seit mindestens sechs Monaten im Grenzgebiet eines Nachbarstaates ihren Wohnsitz haben. Grenzgänger dürfen normalerweise nur im Grenzgebiet des Bewilligungskantons einer Erwerbstätigkeit nachgehen und müssen täglich an ihren ausländischen Wohnort zurückkehren.

Saisonbewilligung

(gilt ab Juni 2002 nur noch für Angehörige der EU und EFTA)

Während der Saison (höchstens neun Monate pro Jahr) können Saisonbetriebe Ausländer in Saisonberufen beschäftigen. Eine Saisonbewilligung kann nur Angehörigen aus Staaten der EU und der EFTA erteilt werden. Der Inhaber einer Saisonbewilligung, der sich in vier aufeinanderfolgenden Jahren insgesamt 36 Monate als Saisonnier in der Schweiz aufgehalten und einen dauerhaften Arbeitsvertrag hat, kann die Umwandlung in eine Jahresbewilligung beantragen. Diese wird den Höchstzahlen nicht angerechnet.

Aus Übersicht 8 sind die verschiedenen Bewilligungskategorien, deren maximale Gültigkeitsdauer, die zuständigen Arbeitsmarktbehörden sowie die verfügbaren Höchstzahlen ersichtlich.

Die Kontingente werden einerseits unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft, andererseits aber auch unter Berücksichtigung des jährlichen Wanderungssaldos festgelegt. Der Bundesrat legt die Kontingente nach dem Grundsatz des „ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung“ fest. Er hat sich zahlenmäßig aber nie hinsichtlich des „ausgewogenen Verhältnisses“ festgelegt, da die Ausgewogenheit eine subjektive Wahrnehmung darstellt und von sehr unterschiedlichen Faktoren, wie Entwicklung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, der Herkunft der Ausländer, der jeweiligen Entwicklung der Asylzahlen etc., abhängt. Die Festlegung der Kontingente ist also immer ein Aushandeln zwischen der wirtschaftlichen Notwendigkeit und der politischen Verträglichkeit.

Die Aufteilung der Kontingente auf die Kantone erfolgt aufgrund von Verteilungsschlüsseln, die vor 12 Jahren das letzte Mal revidiert wurden. Sie basieren auf einem ziemlich komplizierten Mix von „harten“ Arbeitsmarktdaten wie Ausländerbestand, Binnenwanderungen von

³¹ Vgl. www.bfa.admin.ch/arbeitsmarkt/erwerbstätigkeit

Übersicht 8: Arbeitserlaubnisse nach Bewilligungsart in der Schweiz

Bewilligungsart	maximale Gültigkeitsdauer	zuständig	Höchstzahlen 1.11.2001 – 31.10.2002
4-Monate-Bewilligung	120 Tage innerhalb eines Jahres	Kantone	nicht kontingentiert
Saisonbewilligung	9 Monate	Kantone	freigegeben 80 000
•	9 Monate	BFA	freigegeben 8 000
Kurzaufenthaltsbewilligung	6, z.T. – 18 Monate	Kantone	insgesamt 11 000
•	18 Monate	BFA	insgesamt 13 000
Stagiairesbewilligung	12 – 18 Monate	BFA	rund 4 000; Abkommen mit 29 Ländern
Jahresaufenthaltsbewilligung	1 Jahr, Verlängerung kontingentsfrei	Kantone	12 000
•	1 Jahr, Verlängerung kontingentsfrei, oder bis vier Jahre befristet	BFA	7 000
Grenzgängerbewilligung	1 Jahr, erneuerbar	Kantone	nicht kontingentiert

Quelle: www.bfa.admin.ch/arbeitsmarkt/erwerbstaetigkeit

Anmerkungen:

Personen mit einer Jahresaufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung kann die berufliche und geografische Mobilität bereits im ersten Jahr bewilligt werden. Inhabern befristeter Bewilligungen wird der Stellen-, Berufs- oder Kantonswechsel grundsätzlich nicht bewilligt.

Inhaber einer Jahresaufenthaltsbewilligung können ihre Ehegatten und ledigen Kinder unter 18 Jahren nachkommen lassen, wenn der Aufenthalt (entsprechender Wohnraum) und die Erwerbstätigkeit gefestigt erscheinen.³² Den anderen Aufenthaltskategorien ist die Familienzusammenführung in der Regel verwehrt. Die Bewilligungen an Familienangehörige sind von den Höchstzahlen ausgenommen.

Begründete und dokumentierte Bewilligungsgesuche sind immer vom Arbeitgeber bei der zuständigen kantonalen Stelle einzureichen. Die Arbeitsmarktbehörden vermitteln keine ausländischen Arbeitskräfte in die Schweiz. Der Personalverleih vom Ausland in die Schweiz ist grundsätzlich nicht gestattet.

Übersicht 9: Erwerbstätige ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltskategorien in der Schweiz, Ende 2001 – in Tausend

Jahresaufenthalter	188
Niedergelassene	551
Saisonarbeiter	15
Grenzgänger	168
Insgesamt	922

Quelle: www.bfa.admin.ch/statistik

Anmerkung: Der überwiegende Teil der ausländischen Arbeitskräfte (ca. 70%) kommt aus EU-Ländern. Bei Deutschland liegt dieser Anteil bei etwa einem Drittel.

Ausländern zwischen den Kantonen und der Wirtschaftsentwicklung/-struktur der Kantone sowie von „weichen“ Kriterien wie der kantonalen Wirtschaftsstruktur, der Industrie- bzw. Dienstleistungsorientierung, dem Status als Tourismusregion oder dem Zugang zu ausländischen Grenzgängern. Die Kantone werden angehört und in die Entscheidung einbezogen. Die jährlichen Kontingente sind zwischen 1990 und 2001 unverändert geblieben. Im Mai 2001 hat der Bundesrat jedoch infolge starker Nach-

frage seitens der Wirtschaft die Kurz- und Daueraufenthaltskontingente um knapp ein Drittel erhöht.

Außerdem gibt es ein Bundeskontingent. Es dient dem Ausgleich unter den Kantonen, für überkantonale oder internationale Angelegenheiten oder, wenn der (ex ante-) Schlüssel nicht taugt, wie etwa bei einer unvorhersehbaren Neuansiedelung eines größeren Unternehmens. Bei regional akuter Kontingentknappheit besteht auch die Möglichkeit von Abtretungen unter den Kantonen, jeweils unter Kontrolle des Bundes.

Abschließend zu diesem Kapitel, wie auch bei den anderen Ländern, ein Hinweis zu den Wegzügen. Es wäre falsch anzunehmen, dass die Schweiz nur ein Einwanderungsland sei. Tatsächlich leben 9% der Schweizer Bürger im Ausland.³³ Wanderungsbewegungen bedeuten nicht nur den Austausch von Arbeitskräften, sondern auch kulturellen Austausch und Austausch von Humankapital. Nach Ansicht der Regierung kann im Zeichen der Globa-

³² Der Bezug von Arbeitslosengeld führt nicht automatisch zur Beendigung der Bewilligung. Allerdings beträgt die Dauer des Bezugs in der Schweiz nur 6 Monate. Anschließend erfolgt die Weiterzahlung nur bei Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme.

³³ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2002: 93.

lisierung die Schweiz die Vorteile dieser Wanderbewegungen verstärkt nutzen: Den Schweizern eröffnet sich so die Möglichkeit, im Ausland Erfahrungen zu sammeln und gleichzeitig vom Wissen und Erfahrungsschatz der in der Schweiz lebenden Ausländer zu profitieren.³⁴

Als Fazit zur schweizerischen Immigrationspolitik lässt sich festhalten, dass es auch im Lande Willhelm Tells keinen „goldenen Schuss“ im Sinne einer schnellen Lösung gab, die zugleich von Dauer sein kann. Die Möglichkeit einer Begrenzung der Zuwanderung wurde durch Kontingentierung versucht. Die Immigrationspolitik muss allerdings in gewissen Grenzen noch flexibel reagieren können, zum Beispiel auf Veränderungen der Arbeitsmarktlage. Weiterhin braucht man bei längerfristigen Lösungen eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung. Deshalb lagen die tatsächlich getroffenen Entscheidungen auch eher im Mittelfeld der in der Schweiz diskutierten Optionen. Dadurch ließen sich kurzatmiger Aktionismus und ein schädliches Hin und Her in der Immigrations- und Integrationspolitik vermeiden. Wichtig war auch eine klare und transparente Ausgestaltung, weil sie die Zustimmungsbereitschaft der heimischen Bevölkerung erhöhte. Ohne diese Akzeptanz ist eine – wie auch immer geartete – Zuwanderungspolitik politisch kaum durchsetzbar und eine Integration der ausländischen Mitbürger nur schwer möglich. Vielleicht tut sich die Schweiz mit der Integration von Fremden auch deshalb leichter, weil es ein mehrsprachiges Volk ist und damit unterschiedliche Kulturen gewohnt ist.

4 Fazit und Folgerungen

Die Übersicht zu den Zuwanderungsbestimmungen der vier Länder zeigt sowohl gewisse Gemeinsamkeiten als auch Differenzen. Es lässt sich feststellen, dass im Laufe der Zeit die arbeitsmarktbezogene Zuwanderung ein stärkeres Gewicht bekommen hat. Hierbei kann man nach angebots- und nachfrageorientierten Verfahren unterscheiden. Bei dem nachfrageorientierten System wird das konkrete Arbeitsplatzangebot des an einer ausländischen Fachkraft interessierten Arbeitgebers verlangt. Der Aufenthalt ist zunächst nicht unbefristet. Hierher gehören auch spezielle Zuwanderungsprogramme für besonders qualifizierte Personengruppen. Beispiele sind das H-1B-Programm in den USA oder die „Green-Card-Regelung“ in Deutschland. In der Schweiz gibt es Sonderbestimmungen für hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte. Das nachfrageorientierte Auswahlverfahren dominiert in den USA und der Schweiz. Aber auch in Australien ist eine Teilquote (employer sponsored migration) für Arbeitgeber vorgesehen, die einen Mangel an einheimischen Fachkräften durch Zuwanderer ausgleichen wollen. Der angebotsgesteuerte Ansatz spielt im kanadischen und australischen System eine wesentliche Rolle. Die Initiative geht vom Zuwanderer aus. Die Auswahl erfolgt über ein Punktesystem, welches den Aspekten Qualifikation, Beschäftigungsfähigkeit und Integration dominierende Bedeutung zumisst. Dabei ist die Tendenz erkennbar, nicht mehr Berufe (z. B. Mangelberufe) festzulegen, sondern den Schwerpunkt auf allgemeine Qualifikations- und Integrationsmerkmale zu legen.

Während die Schweiz und die USA ein Punktesystem nicht eingeführt haben, lassen Kanada und Australien die Dauer-Immigranten nur nach Erreichen einer Mindestpunktezahls ins Land. Bis Mitte 2002 vergab Kanada Punkte für gefragte Berufe. Diese Kategorie wurde abgeschafft und der Ausbildung, der Dauer der Berufserfahrung und den Sprachkenntnissen überragende Bedeutung bei der Auswahl der Zuwanderer gegeben. Bei einem Antragsstau von zurzeit 700 000 Bewerbungen kann es sich Kanada erlauben, sehr selektiv vorzugehen. Australien behielt als Auswahlkriterium den Beruf bei. Es handelt sich dabei durchwegs um qualifizierte bis hochqualifizierte Tätigkeiten. Diese Berufsliste berücksichtigt die längerfristigen Erfordernisse des australischen Arbeitsmarktes.

Bei der Auswahl der Einwanderer hat das Punktesystem gegenüber einer Prioritätenliste (wie in den USA) Vorteile. Es kann die vielfältigen Kriterien, die für die Auswahl von Einwanderern maßgeblich sind, besser berücksichtigen und bietet eine größere Flexibilität, da die Gewichtung und die Höhe der benötigten Punktezahls verändert werden können. Ein weiterer Vorteil liegt in der Transparenz durch die Offenlegung der Kriterien. Potenzielle Immigranten können sogar abschätzen, ob sie eine Chance der Zuwanderung haben. Diese Selbsteinschätzung kann bereits einen Filter bilden, der den Bewerberstrom kanalisiert und damit Überprüfungs-kosten spart. Den Vorteilen stehen allerdings auch Nachteile gegenüber: Die Erstellung und Anpassung eines Punktesystems sowie die Überprüfung der Qualifikationen (Ausbildung, Beruf, Sprachkenntnisse) der Bewerber sind mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden.³⁵ Dieser kann einige Zeit benötigen, so dass ein erheblicher time-lag entstehen kann zwischen der Erhebung der Daten und der konkreten Einwanderung. Auch eine Kriterienfestlegung kann keine exakte und vollkommen ermessensfreie Bewertung garantieren. Außerdem kann nur ein Teil der für den beruflichen Erfolg relevanten Qualifikationen und Eigenschaften abgefragt werden (z. B. Eignung für Teamwork, Leistungsbereitschaft für ein Weiterkommen im Beruf, zukünftige Beschäftigungsfähigkeit).³⁶ Bei Abwägung der Vor- und Nachteile und den bisherigen Erfahrungen ist festzustellen, dass es als Auswahl für eine qualifizierte Dauerzuwanderung bisher keine andere zufriedenstellende Alternative zu einem Punktesystem gibt.³⁷

Diskutiert wird in der Literatur als Alternative zu den praktizierten Selektionsmechanismen die Auswahl über den Verkauf von Einwanderungsrechten vorzunehmen oder Einwanderungszertifikate zu versteigern (Auktions-

³⁴ Ebenda: 93.

³⁵ An den Botschaften/Konsulaten Kanadas und Australiens gibt es Einwanderungsbeamte (immigration officers), die vor Ort die gemachten Angaben überprüfen, z. B. zur Ausbildung.

³⁶ George Borjas stellte fest, dass nur ein Drittel der Einkommensunterschiede in den USA durch die Ausbildung, Alter und Beruf bestimmt sind: Borjas, George J. 1999: 193

³⁷ Salt, John/ McLaughlan, Gail 2002: 15. So auch George Borjas: „Despite these serious imperfections, the point system has two things going for it: it is simple, and it works.“ 1999: 193

modell).³⁸ Im ersten Fall von Einwanderungsgebühren werden Zuwanderer bevorzugt, die bereit sind, einen bestimmten, von der Regierung des Empfängerlandes festgelegten Geldbetrag zu bezahlen. Diesen Fall gibt es in begrenztem Umfang in den Immigrationsländern bei Unternehmern, die sich im Land niederlassen und investieren wollen. Beim Auktionsmodell werden Einwanderungsrechte meistbietend vergeben. Die Versteigerung kann sich an potenzielle Zuwanderer richten. Die Einwanderungsrechte können aber auch an einheimische Firmen verkauft werden, die an der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte interessiert sind. Da das Auktionsmodell in keinem Land eingeführt ist, soll die Idee hier nicht weiter verfolgt werden.

Ein weiterer Vorschlag aus der Migrationsliteratur ist, vom Arbeitgeber eine Gebühr für die Neueinstellung eines ausländischen Arbeitnehmers zu verlangen. In keinem der betrachteten Länder ist dies generell der Fall (Ausnahme H1-B Visa in USA). Auch ein kürzlich vorgelegter Konferenzbericht zum Thema Zuwanderungspolitik in OECD-Ländern unter Arbeitsmarktgesichtspunkten gibt keinen Hinweis, dass andere Länder eine Gebühr beim Beschäftiger bei Einstellung eines ausländischen Arbeitnehmers erheben.³⁹

Die stärkere Betonung der Qualifikation bei der Auswahl wird neben dem Arbeitsmarktbedarf auch mit dem besseren Integrationspotenzial von gut ausgebildeten Einwanderern begründet. In einer Reihe von Studien wurde nachgewiesen, dass sich die Arbeitsmarktintegration und die Beschäftigungsfähigkeit (employability) mit der Höhe der Qualifikation (Ausbildung, Beruf, Sprachkenntnisse) verbessert.⁴⁰ Integration und Immigration sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Zuwanderung kann nicht ungesteuert vor sich gehen. Anzahl und Auswahl der Immigranten muss nach bestimmten Regeln erfolgen.

In allen Ländern bestehen temporäre und Dauerimmigration nebeneinander und gehen ineinander über. Die drei traditionellen Einwanderungsländer erlauben von vornherein eine Zuwanderung auf Dauer.⁴¹ Eine Einbürgerung ist dann nach relativ kurzer Zeit möglich. Bei der Schweiz gibt es – ähnlich wie in Deutschland – erstmals nur eine befristete Zuwanderung. Mit der Dauer des Aufenthalts verfestigt sich der Status und erreicht in der Schweiz nach 10 Jahren (EU-Angehörige nach fünf Jahren) – mit Ausnahme des Wahlrechts – de facto die Gleichstellung mit den Schweizern.

Wie schon erwähnt, gibt es neben der Zuwanderung auf Dauer in allen Ländern die befristete Zuwanderung, die in der Regel das Vorhandensein eines Arbeitsplatzes voraussetzt, für den sich keine einheimische Arbeitskraft finden lässt. Diese arbeitsmarktbezogene Zuwanderung hat in den Immigrationsländern zugenommen. Temporäre Zuwanderung hat gewisse Vorteile für das Aufnahmeland gegenüber einer Dauerimmigration:⁴²

- kann auf gewünschte Zielgruppen ausgerichtet werden;
- kann bestimmte Qualifikationen bevorzugen;
- leichtere Akzeptanz in der heimischen Bevölkerung;

- kann flexibel gestaltet werden in der Ausrichtung der Zielgruppen und der Dauer des Aufenthalts;
- für den Arbeitgeber besteht der Vorteil, den ausländischen Arbeitnehmer zu testen und bei einer Verlängerung des Aufenthalts hat er eine eingearbeitete Arbeitskraft.

Den Vorteilen stehen auch Probleme gegenüber:

- Festlegung eines Fachkräftemangels (nach Personen, Sektoren, Berufen, Qualifikationen) ist exakt nicht möglich.⁴³ Wissenschaft oder Regierungen wären überfordert. Arbeitgeber überschätzen den Bedarf. Listen mit Mangelberufen sind zu ungenau oder zu inflexibel. Die Beispiele der hier betrachteten Länder zeigen, dass die jeweiligen Regierungen nach ausführlichen Konsultationen mit den verschiedenen Arbeitsmarktakteuren einen breiten Konsens suchen.
- Wird für eine bestimmte Personengruppe bzw. für einen bestimmten Wirtschaftszweig ein Zuwanderungsstatus eingeführt, werden andere Gruppen bzw. Industrien dieses Recht auch einfordern. Es besteht dann die Gefahr, dass ein Flickwerk von Kategorien und bürokratischen Regulierungen entsteht.
- Falls die Arbeitserlaubnis an den Arbeitgeber gebunden ist, besteht die Gefahr der Ausbeutung des ausländischen Arbeitnehmers, da dieser bei Verlust des Arbeitsplatzes das Land verlassen muss. Sie/er könnten deshalb auch ungünstige Lohn- und Arbeitsbedingungen akzeptieren.
- Programme der befristeten Zuwanderung sind, einmal eingeführt, schwer zu stoppen.
- Hoher Kontrollaufwand, um Einhaltung des Aufenthalts und die Rückkehr zu überwachen.

Im Prinzip ist in allen Ländern ein Übergang von einem befristeten zu einem Daueraufenthalt möglich. Bei Ländern mit Punktesystem ist dies an das Erreichen einer Mindestpunktezahl geknüpft. Dadurch kann man eingearbeitete und qualifizierte Arbeitskräfte behalten, deren Integration meist wenig Schwierigkeiten bereitet. In der Schweiz hängt der Übergang zu einem permanenten Aufenthalt von der Dauer des bisherigen Aufenthaltes ab. In den USA braucht man einen Sponsor (Arbeitgeber).

³⁸ Siehe hierzu die Diskussion bei Ochel, Wolfgang 2001: 32 ff. und Borjas, George 1999: 177 ff.

³⁹ OECD 2003.

⁴⁰ Vor allem in Kanada gemachte Erfahrungen zeigen, dass zugewanderte Arbeitskräfte mit hoher Qualifikation flexibel auf Veränderungen des Arbeitsmarktes reagieren und auch eine höhere Wahrscheinlichkeit für erfolgreiche gesellschaftliche Integration aufweisen. Siehe Gnatzy, Thomas 2001: 250, ähnlich auch Ochel, Wolfgang 2000 und Borjas, George 1999: 61

⁴¹ Insgesamt gibt es nur fünf Länder, die eine Dauerzuwanderung von vornherein erlauben: Neben den hier betrachteten drei Ländern Australien, Kanada und die USA sind dies Neuseeland und Israel. Vgl. Martin, Philip/ Widgren, Jonas 2002: 4.

⁴² Salt, John/McLaughlan, Gail 2002: 14.

⁴³ „No country has succeeded in finding a way accurately to measure the scale of shortages, with the consequence that no one knows how and when to end a scheme once established.“ Salt, John/McLaughlan, Gail 2002: 21.

Übersicht 10a: Einige Charakteristiken zur arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung in Australien, Kanada, den USA und der Schweiz: Wer darf kommen? Wie viele? Wie lange?

	Australien	Kanada	USA	Schweiz
Wer?				
Angebotsorientiert Wie erfolgt Auswahl?	Ja Punktesystem + Kontingente	Ja Punktesystem + Kontingente	Zum Teil (Kontingente) Z. Tl. auch über großzügige Familienzusammen- führung + Kontingentierung	Nein
Nachfrageorientiert Wie erfolgt Auswahl?	Ja Vorhandensein eines Arbeitsplatzes; Berufsliste i.d.R. Arbeitsmarkt- prüfung	Ja Vorhandensein eines Arbeitsplatzes; i.d.R. Arbeitsmarkt- prüfung	Ja über Arbeitgeber, H1-B Prioritätenliste, i.d.R. Arbeitsmarktprüfung und Kontingentierung	Ja Vorhandensein eines Arbeitsplatzes, Vorrang des heimischen Arbeitsmarktes, Jahreskontingente
Wie viele?				
Durchschnitt Zuwanderung (Arbeitskräfte) der letzten 5 Jahre*) in Tsd.	50	78	413	27
In % der Erwerbstätigen	0,59	0,56	0,32	0,71
Wie lange?				
Bei Befristung	max. 4 Jahre	max. 3 Jahre	1 Jahr, evtl. auch länger; H1-B 3 Jahre	1 Jahr mit Verlänge- rungsmöglichkeit
Bei Dauerzuwanderung	über Punktesystem	über Punktesystem	Prioritätenliste H1-B, Kontingentierung. Erhalt der „green card“.	Nach 10 Jahren Aufenthalt

*) Kanada Durchschnitt der letzten 3 Jahre; die Vergleichswerte für Deutschland würden bei 274 Tsd. (= 0,76 %) zuwandernden Arbeitskräften liegen. Allerdings erfolgte auch eine große Abwanderung.

Quelle: Siehe Text des Aufsatzes und OECD (2001): Trends in International Migration

Die Steuerung der Immigration, sowohl die temporäre als auch die Zuwanderung auf Dauer, erfolgt nicht über ein Arbeitsmarktmodell, sondern ist in der Regel politisch determiniert. Nach welchen Kriterien über die Höhe der jährlichen Einwanderung entschieden wird, ist wenig transparent. So werden die Kontingente in den USA und der Schweiz von der jeweiligen Regierung (nach umfangreichen Konsultationen) festgelegt. In Kanada und Australien werden von der Regierung jährliche Immigrationspläne veröffentlicht, die mit anderen politischen Akteuren abgestimmt sind.

Die Übersichten 10a und 10b resümieren nochmals die wichtigsten Charakteristiken der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung in tabellarischer Form für die vier Länder. Dabei wurde eine ähnliche Fragenabfolge gewählt wie im Eingangskapitel „Gestaltungsrahmen der Zuwanderungspolitik“: Wer? Wie viele? Woher? Für wie lange?

Bei der Betrachtung der Zuwanderungszahlen (Übersicht 10b) fällt auf, dass sich eine Diversifizierung nach Herkunftsländern ergeben hat. In Kanada sind zum Beispiel die größten Immigrantengruppen inzwischen aus China und Indien.

Weiterhin ist anzumerken, dass bei der Immigrationsdiskussion nicht nur die Zuwanderung betrachtet werden darf, sondern man muss zur Beurteilung auch auf die Abwanderung sehen. Letztere hat zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Abwanderung kann auch bei den traditio-

nellen Einwanderungsländern beachtliche Größenordnungen annehmen.

Abschließend ist festzustellen, dass der Ländervergleich die Erfahrungen aus der Migrationsforschung bestätigt: Es gibt keine „magische“ oder „ideale“ Zahl von Zuwanderern die schnell eine Lösung bringt und zugleich längerfristig Bestand hat.⁴⁴ Teilaktionen werden bestenfalls und auch nur kurzfristig Teilerfolge bringen. Es muss von der isolierten Betrachtung einzelner Kategorien Abstand genommen und eine Gesamtkonzeption entwickelt werden. Zweitens muss die Immigrationspolitik in gewissen Grenzen noch flexibel reagieren können, zum Beispiel auf Veränderungen der Arbeitsmarktlage. Drittens braucht man bei längerfristigen Lösungen eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung.

Die Migrationserfahrung zeigt im Übrigen, dass nichts dauerhafter sein kann als ein befristet zugewanderter ausländischer Arbeitnehmer (there is nothing more permanent than temporary foreign workers).⁴⁵ Ist der Arbeitgeber mit seinen ausländischen Beschäftigten zufrieden, wird er Mittel und Wege finden, deren Aufenthalt zu verlängern. Deshalb sind bei den hier betrachteten Ländern

⁴⁴ Vgl. Borjas, George 1999: 200 und Martin, Philip 1999: 43 f.

⁴⁵ Martin, Philip 2001: www.cis.org/articles/2001/back501

Übersicht 10b: Relative Bedeutung der fünf Haupt-herkunftsländer an der Zuwanderung in Australien, Kanada, den USA, der Schweiz und Deutschland: Wer kommt?

Herkunftsländer in den Immigrationsländern	Zuwanderung nach Herkunftsland in Prozent der Gesamtzuwanderung 2000 ¹⁾	Ausländische Bevölkerung nach Herkunftsland in Prozent der gesamten ausländischen Bevölkerung 1999 ²⁾
Australien		
Neuseeland	21,9	8,1
Vereinigtes Königreich	9,2	27,5
China	6,8	3,6
Südafrika	5,7	1,7
Indien	4,6	2,4
Insgesamt (in Tsd.)	92,3	4 419,0
Kanada		
China	16,2	4,6
Indien	11,5	4,7
Pakistan	6,2	
Philippinen	4,4	3,7
Korea	3,4	
Insgesamt (in Tsd.)	227,2	4 971,1
USA		
Mexiko	20,5	29,5
China	5,4	4,9
Philippinen	5,0	4,4
Indien	4,9	3,3
Vietnam	3,1	3,2
Insgesamt (in Tsd.)	849,8	31 107,9
Schweiz		
Deutschland	14,3	7,5
Ehemaliges Jugoslawien	7,7	24,2
Frankreich	7,6	4,2
Italien	6,2	23,9
Portugal	5,6	9,9
Insgesamt (in Tsd.)	87,4	1 368,7
Deutschland		
Ehemaliges Jugoslawien	13,0	9,8
Polen	10,7	3,9
Türkei	7,0	28,8
Italien	5,2	8,4
Russische Föderation	4,1	1,1
Insgesamt (in Tsd.)	673,9	7 319,6

¹⁾ Deutschland 1999

²⁾ Australien, Kanada: 1996; Deutschland: 1998

Quelle: OECD (2002): Trends in International Migration

Übergänge in einen Daueraufenthaltsstatus möglich. Es ist ja auch von Vorteil, eine eingearbeitete und bereits bekannte Arbeitskraft weiter beschäftigen zu können, anstatt unter Umständen eine kostspielige Einarbeitungszeit vorzuschalten. Im Hinblick auf den sich abzeichnenden dramatischen Bevölkerungsrückgang und den dadurch zu

erwartenden Fachkräfte- oder gar Arbeitskräftemangel in Deutschland (und Westeuropa) wäre dies zum Beispiel bei Qualifizierten auch nicht das Schlechteste.

Literaturverzeichnis

Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg.) (2002): Migrationsreport 2002. Frankfurt/New York: Campus

Bade, Klaus J./Münz, Rainer (Hrsg.) (2000): Migrationsreport 2000. Frankfurt/New York: Campus

Bauer, Thomas K./Lofstrom, Magnus/Zimmermann, Klaus (2000): Immigration policy, assimilation of immigrants and natives' sentiments towards immigrants: Evidence from 12 OECD-countries. Discussion Paper Series, No. 187, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Bonn

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) und German Marshall Fund of the United States (Hrsg.) (2000): Migration in the new millennium – Recommendations of the Transatlantic Learning Community. Gütersloh

Bogai, Dieter (2001): Das Modell arbeitsmarktbezogener Zuwanderung der Zuwanderungskommission. In: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Nr. 9, S. 506-512

Borjas, George J. (1999): Heaven's door. Immigration policy and the American economy. Princeton N.J.

Bundesministerium des Innern (2002): Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 20. Juni 2002. Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 38. Bonn, 25. Juni 2002

Citizenship and Immigration Canada: Immigrating to Canada as a Skilled Worker. <http://www.cic.gc.ca/english/skilled/index.html>

Citizenship and Immigration Canada: Canada's Immigration Law. <http://www.cic.gc.ca/english/pub/immlaw.html>

Citizenship and Immigration Canada: Planning Now for Canada's Future: Introducing a Multi-year Planning Process and the Immigration Plan for 2001 and 2002. <http://www.cic.gc.ca/english/pub/anrep01e.html>

Citizenship and Immigration Canada: Pursuing Canada's Commitment to Immigration: The Immigration Plan for 2002. <http://www.cic.gc.ca/english/pub/anrep02.html>

Citizenship and Immigration Canada (2002): News Release 2002 – 18. <http://www.cic.gc.ca/english/press/02/0218-pre>

Citizenship and Immigration Canada: Guide for Independent Applicants.

Citizenship and Immigration Canada: Guide for Business Applicants.

Cornelius, Wayne A./Espenshade, Thomas J./Salehyan, Idean (Editors) (2001): The international migration of the highly skilled, Center for Comparative Immigration Studies. San Diego

Department of Immigration and Multicultural Affairs (2001): Temporary Entrants 1999 – 2000. Canberra. <http://www.immi.gov.au/statistics>

Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, Statistics Section (2002): Immigration Update, Special Edition 2000-01. Canberra. <http://www.immi.gov.au/statistics>

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Ausländerfragen (2002): Arbeitsmarktliche Weisungen und Erläuterungen des Bundesamtes für Ausländerfragen zur Verordnung des Bundesrates vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO). Teilrevision vom 23. Mai 2001, überarbeitete Fassung vom Mai 2002
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002): Der Wachstumsbericht. Bern
- Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) (ohne Autor) (2001): Deutschland für Arbeitsmigranten öffnen? Zeit für ein ökonomisches Zuwanderungskonzept. In: IZA COM-PACT, Dezember 2001, S. 1-3
- Fuchs, Johann/Thon, Manfred (2001): Fachkräftemangel – Wie viel Potenzial steckt in den heimischen Personalreserven? IAB-Kurzbericht Nr. 15 vom 27.8.2001
- Garnaut, Ross (2002): Migration to Australia: Who benefits. Paper presented at the Migration: Benefiting Australia Conference, 8 May 2002, Sydney
- Ghosh, Bimal (Hrsg.) (2000): Return Migration – Journey of Hope or Despair? International Organization for Migration and United Nations
- Giegerich, Thomas/Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.) (2001): Einwanderungsrecht – national und international, staatliches Recht, Europa- und Völkerrecht. Opladen: Leske und Budrich
- Gnatzy, Thomas (2001): Zuwanderungssteuerung in den „klassischen“ Einwanderungsländern USA, Kanada und Australien. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 21. Jg., Nr. 6, S. 243-253
- Heilemann, Ullrich/von Loeffelholz, Hans-Dietrich/Sieveking, Klaus (2001): Möglichkeiten und Grenzen einer Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung. In: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., Nr. 7, S. 380-388
- Institut der deutschen Wirtschaft (2002): Zuwanderung. Dossier 20. Köln
- International Organization for Migration/United Nations (1999): International Migration Policies and Programmes. Geneva
- Lowell, Lindsay B. (Editor) (1999): Foreign temporary workers in America, Quorum Books. Westport
- Lowell, Lindsay B. (1999): Skilled immigration to the United States, Institute for the Study of International Migration. Washington
- Martin, Philip (1999): Germany, reluctant land of immigration. German Issues No. 21. American Institute for Contemporary German Studies, The John Hopkins University. Washington
- Martin, Philip (2001): There is nothing more permanent than temporary foreign workers. Center for Immigration Studies, Backgrounder, April, www.cis.org/articles/2001/back501
- Martin, Philip/Werner, Heinz (2000): Anwerbung von IT-Spezialisten: Der amerikanische Weg – ein Modell für Deutschland? IAB-Kurzbericht Nr. 5 vom 15.5.2000
- Martin, Philip/von Löffelholz, Hans-Dietrich/Straubhaar, Thomas (2002): Managing migration for economic growth: Germany and the United States in comparative perspective. American Institute for Contemporary German Studies, Policy Report No. 1, Washington
- Martin, Philip/Widgren, Jonas (2002): International Migration: Facing the challenge, Population Bulletin Vol. 57, No. 1, Population Reference Bureau
- Martin, Susan/Lowell, Lindsay (2002): Einwanderungspolitik für Hochqualifizierte in den USA. In: Klaus Bade/Rainer Münz (Hrsg.) (2002): Migrationsreport 2002. Frankfurt/New York: Campus
- Moisis, Abraham T. (2002): The role of foreign-born workers in the U. S. economy. In: Monthly Labor Review, May, Seite 3 ff.
- Ochel, Wolfgang (2000): Einwanderungspolitik: Ein Wettlauf um Skills – die Praxis Australiens, Neuseelands, Kanadas und der USA. In: ifo Schnelldienst, 53. Jg., Nr. 31, S. 30-36
- Ochel, Wolfgang (2001): Selektive Einwanderungspolitik: Punktesystem versus Auktionsmodell. In: ifo Schnelldienst, 54. Jg., Nr. 8, S. 32-38
- OECD (2001): Trends in International Migration. Paris
- OECD (2002): International Mobility of the Highly Skilled. Paris
- OECD (2003): Immigration and labour shortages: Evaluation of needs and limits of selection policies in the recruitment of foreign labour. Manuskript von Doudeijns, Marco/Dumont, Jean-Christophe, vorgelegt bei der EU/OECD-Konferenz „The Economic and social aspects of migration.“ Brüssel 21. – 22. Januar 2003
- Piguet, Etienne/Mahnig, Hans (2001): Quotas d’immigration: l’expérience suisse. Cahiers de Migrations Internationales. Bureau International du Travail. Genève
- Richardson, Sue (2002): The Migrant Perspective. National Institute of Labour Studies. Flinders University, Adelaide, Australia
- Salt, John/McLaughlan, Gail (2002): Global Competition for Skills: An Evaluation of Policies. Paper delivered at Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA) conference „Migration: Benefiting Australia“, Sydney, 7-8 May 2002
- Simon, Julian L. (1999): The economic consequences of immigration. Second edition. University of Michigan Press
- Treichler, Andreas (2002): Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten. Wiesbaden
- Treibel, Annette (1999): Migration in modernen Gesellschaften. 2. Aufl. Weinheim und München
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ beim BMI (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Berlin. <http://www.bmi.bund.de>
- United Nations (2000): Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations? Population Division, Department of Economics and Social Affairs, New York
- U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs (2002): Developments in International Migration to the United States: 2002. A Midyear Report. Immigration Policy Research, Working Paper 36. Washington
- Vogel, Dita (2000): Migration control in Germany and the United States. In: International Migration Review, Vol. 34, No. 2, S. 390 ff.
- Walwei, Ulrich (2001): Arbeitsmarktbedingte Zuwanderung und bedenkenswerte Alternativen – Strategien zur Erschließung von Personalreserven. IAB-Werkstattbericht Nr. 4 vom 21.3.2001
- Werner, Heinz (1996): Befristete Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern. In: MittAB 1, S. 36 ff.
- Werner, Heinz (2001): Immigrationspolitik Schweiz – Selbst im Lande Tells gab’s keinen „goldenen Schuss“. IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 30.3.2001
- Winkelmann, Rainer (2000): Immigration Policies and their Impact: The Case of New Zealand and Australia. Discussion Paper No. 169. Bonn. IZA