

Sitzung vom 8. November 2017

1019. Anfrage (Drittstaatenkontingente und Fachkräftemangel)

Kantonsrat André Müller, Uitikon, sowie die Kantonsrätinnen Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, und Nadja Galliker, Eglisau, haben am 21. August 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Das Ziel von Drittstaatenkontingenten ist die Versorgung der Wirtschaft mit genug gut qualifizierten und spezialisierten Fachkräften aus Drittstaaten (nicht EU oder EFTA). Für das Jahr 2017 wurden Kontingente für Erwerbstätige aus Drittstaaten von 6500 im Jahre 2016 auf 7500 aufgestockt. Damit kam der Bundesrat jenen Wirtschaftszweigen und Kantonen entgegen, die in den vorangegangenen Monaten eine Erhöhung gefordert hatten. Für 2017 konnten daher insgesamt 1000 Spezialistinnen und Spezialisten mehr aus Drittstaaten rekrutiert werden. Im Ganzen stehen 2017 3000 Aufenthaltsbewilligungen (B) und 4500 Kurzaufenthaltsbewilligungen (L) zur Verfügung.

Der Bundesrat bezeichnete die beschlossene Erhöhung als moderat. Sie trage einerseits dem anhaltenden Bedürfnis der Wirtschaft an Spezialisten aus Drittstaaten Rechnung und berücksichtige die Resultate der Anhörung von Kantonen und Sozialpartnern. Gleichzeitig beachtete der Entscheid den neuen Zuwanderungsartikel und die zum Zeitpunkt der Erhöhung laufenden Diskussionen zur Umsetzung der Zuwanderungsinitiative im Parlament.

Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich bedauerte, dass die zusätzlichen Kontingente nicht direkt auf die Kantone verteilt wurden. Das verursache eine Planungsunsicherheit für den Kanton und die Wirtschaft. Ebenso führte die Volkswirtschaftsdirektorin aus, dass für den Kanton Zürich die neuen Kontingente nicht ausreichen und dass es für die Wirtschaft und die Forschung schwierig bleiben wird, alle ausgeschriebenen Profile mit ausgewiesenen Fachkräften zu füllen. Im Februar 2017 war der Presse zu entnehmen, dass Basel und Genf Ihre Kontingente bereits aufgebraucht haben. Auch im Kanton Zürich sind die Kontingente hart umkämpft und regelmässig bereits im ersten Halbjahr aufgebraucht.

Aufgrund dieser Ausgangslage bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Drittstaatenkontingente wurden dem Kanton Zürich in den vergangenen 5 Jahren zugeteilt und wann wurden diese jeweils aufgebraucht? Wie viele Kontingente wurden nachträglich vom Bund dem Kanton bereitgestellt und wann wurden diese aufgebraucht? Wie hoch wäre die Anzahl der tatsächlich gebrauchten Kontingente für den Kanton Zürich?
2. Erachtet der Regierungsrat die Zuteilung von Drittstaatenkontingenten für den Kanton Zürich als genügend und als fair gegenüber den anderen Kantonen? Nach welchen Kriterien wird diese Zuteilung zu den Kantonen vorgenommen und welche Kontingente weisen die Kantone aus? Wie beurteilt der Regierungsrat den negativen Einfluss der ungenügenden Kontingente auf Standortattraktivität, Rechtssicherheit, Wirtschaftswachstum und Innovationsfähigkeit?
3. Oft ist die Erteilung einer individuellen Bewilligung abhängig von langjähriger Berufserfahrung. Beurteilt der Regierungsrat diese Praxis als befriedigend mit dem Fokus auf die Ansiedlung von innovativen Unternehmen auch im Rahmen des Innovationsparks Dübendorf? Wie viele Absolventen von Zürcher Universitäten (inklusive ETH) und Fachhochschulen mussten das Land nach Abschluss verlassen, weil sie trotz Arbeitswilligkeit keine Arbeitsbewilligung erhalten konnten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage André Müller, Uitikon, Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, und Nadja Galliker, Eglisau, wird wie folgt beantwortet:

Die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte ist für die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Forschungsstandorts Zürich von zentraler Bedeutung. Zu einem grossen Teil lassen sich diese Fachkräfte auf dem heimischen oder dem europäischen Arbeitsmarkt rekrutieren. Immer wieder müssen jedoch Unternehmen, Hochschulen oder Startups auch auf Fachleute aus sogenannten Drittstaaten ausserhalb der EU zurückgreifen.

Der Bundesrat hat die Kontingente für Drittstaatenangehörige mit Aufenthaltsbewilligung (B) und Kurzaufenthaltsbewilligung (L) auf den 1. Januar 2015 von insgesamt 8500 auf 6500 gesenkt. Diese Kontingentsverknappung und der zweiteilige Verteilmechanismus schaffen Unsicherheit für Wirtschaft und Forschung, was von diesen zunehmend als Standortnachteil empfunden wird.

Der Kanton Zürich als Wirtschaftsmotor der Schweiz ist von der Kontingentsverknappung in besonderem Masse betroffen. Deshalb hat die Volkswirtschaftsdirektion zusammen mit Vertretungen anderer Kantone in den letzten Jahren mehrfach vom Bund eine Rückkehr zu den Kontingentszahlen auf mindestens das Niveau von 2014 gefordert. Diese Forderungen wurden vom Bundesrat teilweise erhöht: Im Herbst 2016 beschloss er eine Erhöhung der landesweiten Kontingente für 2017 auf 7500, am 29. September 2017 beschloss er eine weitere Erhöhung auf 8000. Damit liegen die Kontingentszahlen noch um 500 unter denjenigen von 2014.

Zu Frage 1:

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Situation bezüglich der Kurzaufenthaltbewilligungen (L) und der Aufenthaltbewilligungen (B) im Kanton Zürich 2012–2017 auf:

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|----------------------|--------------------|
| Kontingente zu Jahresbeginn | 504 L 353 B | 504 L 353 B | 504 L 353 B | 403 L 252 B | 403 L 252 B | 403 L 252 B |
| Ausgeschöpft per Monat | L: April B: Juli | L: April B: Juni | L: April B: Juli | L: Mai B: Juni | L: April B: April | L: März B: März |
| Zusätzliche Kontingente aus Bundesreserve | 940 L 310 B | 985 L 333 B | 1320 L 250 B | 850 L 450 B | 975 L 393 B | 600 L* 350 B* |

* Januar bis August 2017

Die dem Kanton Zürich insgesamt zugeteilten Kontingente wurden infolge der hohen Nachfrage weitestgehend ausgeschöpft, insbesondere nach der Verknappung Anfang 2015. Die hohe Nachfrage nach Kontingenten führte dazu, dass die dem Kanton Zürich vom Bund Anfang Jahr zugewiesenen Kontingente für Erwerbstätige aus Drittstaaten immer schneller aufgebraucht waren, im laufenden Jahr bereits im März.

Von der Möglichkeit, Zusatzkontingente aus der Bundesreserve zu beantragen, hat der Kanton Zürich mehrfach Gebrauch gemacht. Allerdings ist die Bundesreserve zahlenmässig ebenfalls beschränkt, was für die Unternehmen eine zunehmende Planungsunsicherheit im Jahresverlauf bedeutet. So soll gemäss Rundschreiben des Staatssekretariats für Migration vom 14. August 2017 die Bundesreserve der B-Kontingente voraussichtlich bis Ende September 2017 bereits vollständig aufgebraucht sein. Ein über die ausgeschöpften Kontingente hinausgehender Bedarf an Bewilligungen für Drittstaatsangehörige lässt sich nicht beziffern.

Zu Frage 2:

Der Bundesrat teilt den Kantonen Anfang Jahr die Hälfte der zur Verfügung stehenden Kontingente nach einem bestimmten Arbeitsmarktschlüssel zu und behält die andere Hälfte als Bundesreserve zurück. Mit der Bundesreserve hat der Bund die Möglichkeit, auf kurzfristige Entwicklungen (z. B. Neuansiedlungen) und wechselnden Kontingentbedarf bei den Kantonen zu reagieren. Die Anfang Jahr zugeteilten Kantonskontingente sind in den Anhängen 1 und 2 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) publiziert.

Reichen die zu Jahresbeginn den Kantonen direkt zugeteilten Kontingente nicht aus, können die Kantone mittels begründeten Antrags um weitere Kontingente aus der Bundesreserve ersuchen. Bei der Zuteilung von Ergänzungskontingenten berücksichtigt der Bund die Bedürfnisse der Kantone und das gesamtwirtschaftliche Interesse (Art. 20 Abs. 2 Ausländergesetz, AuG, SR 142.20, in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 3 VZAE). Die Ersatzkontingente werden vom Bund rasch erteilt. Anfang Jahr erhält der Kanton Zürich 20% der an die Kantone zugeteilten Kontingente. Ende Jahr waren es jeweils rund 33% der L-Kontingente und rund 25% der B-Kontingente. Die Verteilung der Kontingente auf die Kantone kann grundsätzlich als sachgerecht beurteilt werden.

Probleme bereitet den Kantonen vor allem die Verknappung des Gesamtvolumens der Kontingente. Mit der Globalisierung entsteht eine immer grössere Arbeitsteilung und damit eine starke Spezialisierung, wodurch das Bedürfnis besteht, Spezialistinnen und Spezialisten aus Drittstaaten für den eigenen Wirtschaftsstandort auch zur Implementierung und Weiterentwicklung von Systemen zu gewinnen. Zwar betrifft die Verknappung der Kontingente den gesamten Wirtschaftsstandort Schweiz, doch sind Kantone mit einer grossen Anzahl Unternehmen in zukunfts-trächtigen und innovativen Branchen wie beispielsweise ICT, Finance, Life Sciences und Pharma sowie mit international renommierten Hochschulen besonders stark von den negativen Auswirkungen der Kontingentsverknappung betroffen. Die Verknappung der Drittstaatenkontingente durch den Bundesrat 2015 führte bei den Behörden zu einer restriktiveren Anwendung der Bewilligungsvoraussetzungen und bei den Unternehmen zu Planungsunsicherheiten u. a. bei Stellenbesetzungen und Durchführung von Projekten. Wie weit Stellenbesetzungen und Projekte deswegen verzögert oder gar ins Ausland verlagert wurden, lässt sich nicht beziffern. Rückmeldungen von Unternehmen, Hochschulen und Startups deuten jedoch darauf hin, dass die restriktivere Anwendung der Zulassungsvoraussetzungen über die letzten Jahre eine gewisse abschreckende Wirkung bei Stellenbesetzungen hatte und als Standortnachteil empfunden wird.

Der Kanton Zürich verfügt nicht zuletzt dank den renommierten Hochschulen über ein reiches Reservoir an gut ausgebildeten Fachkräften. Dies ist einer der Gründe, weshalb der Wirtschaftsstandort Zürich auch für internationale Unternehmen attraktiv ist. Damit dies so bleibt, ist es wichtig, sowohl das inländische Fachkräftepotenzial zu fördern als auch international tätigen und hochspezialisierten Unternehmen zu ermöglichen, Spezialistinnen und Spezialisten aus Drittstaaten zu gewinnen, und zwar über das ganze Jahr hinweg. Deshalb sollte die Anzahl Bewilligungen pro Jahr wieder auf 8500 und damit auf den Stand von 2014 erhöht werden, damit die durch die Verknappung der Drittstaatenkontingente verursachten Unsicherheiten möglichst beseitigt werden.

Zu Frage 3:

Studierende aus Drittstaaten können nach ihrem Studienabschluss beim Migrationsamt eine Kurzaufenthaltsbewilligung von sechs Monaten beantragen, um eine Stelle zu suchen. Finden sie keine Stelle, müssen sie ausreisen. Für diejenigen, die eine Stelle gefunden haben, haben die Arbeitgebenden eine Arbeitsbewilligung einzuholen. Dabei haben sie den Nachweis zu erbringen, dass sie für die zu besetzende Stelle keine geeignete inländische Fachkraft mit entsprechender Qualifikation gefunden haben. Darüber hinaus und ungeachtet des Inländervorrangs können Absolventinnen und Absolventen einer Schweizer Hochschule zur Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn sie in einer Studienrichtung studiert haben, die auf dem Arbeitsmarkt besonders gesucht ist, also dann, wenn die Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist (Art. 21 Abs. 3 AuG). Insofern besteht die Möglichkeit, Absolventinnen und Absolventen eine Anstellung zu bieten, die in besonderen Studienrichtungen befähigt wurden, in einem hoch spezialisierten und innovativen Umfeld zu arbeiten. Erhebungen über die Frage, wie viele Hochschulabsolventinnen und -absolventen die Schweiz verlassen müssen, weil sie trotz Arbeitswilligkeit keine Arbeitsbewilligung erhalten haben, liegen nicht vor.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi