



## Revision des Ausländerrechts

Um über die Folgen des geltenden Ausländerrechts wie auch der geplanten Revisionen diskutieren zu können, führte das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) im Sommer 2000 einen «KMU-Verträglichkeitstest» durch. Zwölf sorgfältig ausgewählte Unternehmen hatten die Möglichkeit, ihre Erfahrungen mit dem Erhalt von Arbeitsbewilligungen für Ausländer weiterzugeben. Auch die praktischen Auswirkungen der Aufhebung des Saisonierstatuts und der neuen Rahmenbedingungen für die Rekrutierung von Personal von ausserhalb des EU/EFTA-Raums, wie sie das neue Ausländergesetz vorsieht, wurden beurteilt. Ausgehend davon wurden Empfehlungen formuliert, von denen seither mehrere umgesetzt werden konnten.



Im Allgemeinen wird der freie Personenverkehr mit der EU für Unternehmen grosse Erleichterungen bringen.

Bild: Keystone

Seit Jahrzehnten ist das Ausländerrecht Gegenstand politischer Debatten und Anlass zu Diskussionen zwischen Unternehmen und Verwaltung. Mit dem Inkrafttreten der bilateralen Abkommen wird hier nun ein neues Kapitel aufgeschlagen. Grundsätzlich wird der freie Personenverkehr mit der Europäischen Union (EU) den Unternehmen zahlreiche Probleme abnehmen. Einer der befragten Unternehmer empfindet das als «grosse Erleichterung», für einen anderen ist der freie Personenverkehr die beste Neuerung seit langem.

Im Sommer 2000 wurden in sechs Kantonen Unternehmensbesuche durchgeführt, und zwar in den Bereichen Gastgewerbe, Vermittlung von Arbeitnehmern im Gastgewerbe, Ski-

lifte, Baugewerbe, Landwirtschaft, Software, medizinische Geräte, Kontaktstelle KMU/Hochschule. Dabei konnte der Finger auch auf einige heiklere Aspekte der laufenden Revisionen gelegt werden. Der KMU-Test zur Revision des Ausländerrechts betraf konkret drei Erlasse:

- das *Abkommen über den freien Personenverkehr mit der EU* (in Kraft getreten: Juni 2002);
- die *Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer* (in Kraft getreten: Juni 2002);
- den *Entwurf zum Ausländergesetz* (Verabschiedung durch den Bundesrat: März 2002; ist gegenwärtig im Parlament in Beratung).

### Inhalt und Ergebnisse des KMU-Tests

Als Gesprächsleitfaden entwickelte das seco einen Fragebogen zu drei Themenkreisen: Abschaffung des Saisonierstatuts, Behandlung der Bewilligungsgesuche und Zugang zu Bewilligungen für aussereuropäische Staatsangehörige.

### Abschaffung des Saisonierstatuts

Die Abschaffung des Saisonierstatuts (heute eine vollendete Tatsache) ist ein zentraler Punkt der laufenden Reformen, was uns



**Dr. Nicolas Wallart**  
Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter, Ressort  
Wachstumspolitik und  
Strukturreformen,  
Staatssekretariat für  
Wirtschaft (seco), Bern

Kasten 1

### «KMU-Verträglichkeitstests»: Eine neue Artikelserie

Mit der vorliegenden Nummer von «Die Volkswirtschaft» beginnen wir eine neue Serie von Artikeln, in welchen über die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den sog. «KMU-Verträglichkeitstests» berichtet wird. Solche Tests werden vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) seit drei Jahren regelmässig durchgeführt. Sie bezwecken, im Sinne von Fallstudien aufzuzeigen, welche Auswirkungen geltendes, aber auch geplantes Recht auf eine Auswahl von etwa zehn signifikant betroffenen kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) zeitigt.

Die «KMU-Verträglichkeitstests» beziehen sich auf einen bestimmten Moment in einem in der Schweiz sehr langwierigen Gesetzgebungsverfahren. Da sie Kritik an Bestimmungen enthalten, die oft nach dem Vernehmlassungsverfahren geändert wurden, eignen sie sich nicht für eine integrale Veröffentlichung. Manche Feststellungen und Forderungen aus KMU-Tests besitzen aber auch ein bis zwei Jahre später – nämlich dann, wenn das Geschäft von den eidg. Räten beraten wird – noch Aktualität. Wir sind deshalb der Meinung, dass die nun erfolgende periodische Präsentation durchgeführter KMU-Tests in der «Volkswirtschaft» nicht nur aufzeigt, wie in der Bundespolitik der besonderen Situation der KMU Rechnung getragen wird. Wir glauben vielmehr auch, dass die eine oder andere Schlussfolgerung aus den KMU-Tests für die laufenden Beratungen ihren vollen Nutzen trägt.

Im Forum KMU sind für 2003 die folgenden Sachthemen geplant (in Kursivschrift: «KMU-Verträglichkeitstests» als Diskussionsgrundlage vorgesehen oder bereits in Arbeit): *Erfahrungen mit behördlichen Kontrollen bei Unternehmenskonkursen*; Preisanschiebepflicht und andere Konsumentenschutzbestimmungen; *Lehrmeisterkurse (Verordnung zum neuen Berufsbildungsgesetz)*; Einheitsformular für die administrativen Abläufe bei Unternehmensgründungen; *Wahl einer Pensionskasse*; *Anwendbarkeit internationaler Buchhaltungsstandards auf KMU*; geschützte Berufe und Gewerbe; Statistik (mögliche Auswirkungen der bilateralen Abkommen II).

**Dr. Peter Balastèr**

Leiter Ressort Wachstumspolitik  
und Strukturreformen,  
Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

veranlasste, Betriebe zu besuchen, deren Tätigkeit jahreszeitabhängig ist: im Gastgewerbe, im Baugewerbe und in der Landwirtschaft. In jedem dieser Bereiche treten unterschiedliche Probleme auf.

Im *Gastgewerbe* wurde uns das Saisonnierstatut als ideal geschildert, insbesondere an Orten, wo die Saison kurz ist (Berner Oberland, Graubünden). Man könnte nun ersatzweise einen Jahresvertrag ausarbeiten, wonach die Arbeitnehmer in der Hochsaison viel und ausserhalb der Saison<sup>1</sup> wenig oder gar nicht arbeiten würden. Laut einem befragten Hotelier wäre ein solches Modell zwar denkbar, es brächte aber verschiedene Probleme mit sich. Zu erwähnen sind hier:

- die arbeitsrechtlichen Grenzen (mit dieser Frage haben wir uns in *Kasten 2* auseinandergesetzt);
- die geringere Attraktivität abgelegener Regionen im Vergleich zu den Städten, wo die Löhne höher sind (mit dem bilateralen Abkommen wird es leichter sein, die Stelle oder den Kanton zu wechseln);
- die Folgen des Familiennachzugs (ein Zimmer reicht nicht mehr aus, wenn der Familiennachzug möglich ist; der Lohn muss angepasst werden, damit eine Familienwohnung gemietet werden kann).

Eine Alternative wären die Kurzaufenthalte (4 Monate). Dadurch könnten besonders Studierende in der Schweiz arbeiten, die allerdings keine Berufsleute sind. Einige Hoteliers würden gerne vermehrt auf qualifizierte Praktikanten aus den osteuropäischen Ländern zurückgreifen, um die Aufhebung des Saisonnierstatuts wettzumachen. Die Diskussionen zeigten jedoch, dass mit den bilateralen Abkommen auch andere Lösungen möglich werden, wie etwa eine Anstellung in der Schweiz während der Skisaison für Arbeitnehmer aus den Grenzregionen (z.B. aus Norditalien, wo der Sommertourismus von Bedeutung ist). Auch die Abschaffung der Rekrutierungszonen für Grenzgänger könnte der Hotellerie neue Möglichkeiten eröffnen, weil die Grenzgänger jetzt nur noch einmal wöchentlich nach Hause fahren müssen; diese Möglichkeit wurde noch nicht ausreichend geprüft.

Im *Baugewerbe* führte ein von uns besuchtes Unternehmen immer mehr Renovationsarbeiten durch, die nicht jahreszeitabhängig sind und für die das ganze Jahr Arbeitnehmer verfügbar sein müssen. Viele der früheren Saisonniers haben einen B- oder C-Ausweis (d.h. eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung) erhalten und sind in der Schweiz geblieben. Ein anderes in einer Tourismusregion tätiges Unternehmen sieht sich mit einem Bauverbot während der Wintersaison konfrontiert. Ein Übergang zu einem Jahresver-

trag würde einen Wandel in der Einstellung der Baubehörden der Gemeinde bedingen. Solche a priori unerwarteten Wechselwirkungen zwischen verschiedenen staatlichen Regulierungsbereichen werden durch derartige Fallstudien sichtbar gemacht; darin liegt ihr grosser Nutzen.

In der *Landwirtschaft* haben die besuchten Betriebe darauf hingewiesen, dass die Deutschen polnische Arbeitnehmer und die Spanier und Franzosen solche aus Marokko einstellen können, während die Schweizer Arbeitskräfte aus dem EU-Raum suchen müssen. Dies wird als Diskriminierung empfunden. Ein Vergleich ist hier allerdings nur sehr begrenzt statthaft, weil auch der Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der EU Beschränkungen unterworfen ist.

Die Regulierungsfolgenabschätzung (sie wurde gleichzeitig wie die KMU-Tests und das KMU-Forum eingeführt) hat vorrangig zum Ziel, die Interessen sämtlicher Wirtschaftsakteure einzubringen. Zwei zusätzliche Aspekte wurden hier in der Analyse berücksichtigt: Erstens ist die hohe Fluktuation bei den Saisonniers in der Landwirtschaft die Folge der in diesem Sektor vorherrschenden Lohn- und Arbeitsbedingungen, und zweitens liegt es nicht unbedingt im Interesse unseres Landes, durch ein Sonderstatut für Ausländer jene Wirtschaftszweige zu fördern, die nur eine geringe Wertschöpfung pro Kopf erzielen.<sup>2</sup>

#### Erhalt der Arbeitsbewilligungen für Ausländer

Im Verlauf der Gespräche konnten sich die KMU zu ihren Erfahrungen mit dem Erhalt der Arbeitsbewilligungen äussern. Hier zeigt sich eine klare Unterscheidung in zwei Kategorien:

- Die *mittelgrossen Unternehmen (100–300 Arbeitnehmer)* pflegen gute Beziehungen zu den Behörden. Sie setzen auf direkten Kontakt, kennen die Kriterien für die Erteilung einer Erlaubnis und stellen nur dann Gesuche, wenn sie sich der Genehmigung mehr oder weniger sicher sind. Ein Unternehmen führt sogar jährlich ein Gespräch mit der kantonalen Fremdenpolizei, um den Bedarf des kommenden Jahres zu planen.
- Von den *Unternehmen mit weniger als 100 Arbeitnehmern* haben zwei nie Probleme. Ein Unternehmen erhält die Hälfte aller beantragten Bewilligungen, geht also jedes Mal ein Risiko ein und muss seine Beziehungen spielen lassen, um die Bewilligung zu erhalten. Für zwei andere Unternehmen ist die Lage sehr schlecht: Das eine hat innerhalb von 15 Jahren keine einzige Bewilligung erhalten, ohne zu verstehen warum, «wo doch andere alles kriegen, was sie wollen»; das andere bezeichnet die Situation bei den Bewilligungen als «katastrophal».

1 Mitte April bis Mitte Juni und Mitte Oktober bis Mitte Dezember.

2 Vgl. z.B. die Studie von Straubhaar, T. (1991), Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel, Strukturberichterstattung, Bern: seco.

Kasten 2

### Jahresarbeitsmodelle

Die *Jahresarbeitsmodelle* stossen zwar auf reges Interesse, sind aber nicht besonders gut bekannt. Mit deren Hilfe liesse sich vermeiden, dass als Folge der Aufhebung des Saisonierstatuts und des In-Kraft-Tretens der bilateralen Abkommen jemand während neun Monaten arbeitet und sich in den übrigen drei Monaten arbeitslos meldet. Solche Modelle böten saisonbezogenen Tätigkeiten in Landwirtschaft und Gastgewerbe mehr Flexibilität, indem sie die Möglichkeiten des neuen Arbeitsrechts nutzen (in den jahreszeitabhängigen Branchen kann die Arbeitszeit 54 Wochenstunden betragen; dazu können höchstens zehn weitere Stunden kommen, die später zu kompensieren sind). Einschränkungen dieser Bestimmungen kommen nicht vom Arbeitsgesetz, sondern von anderweitiger Seite (Gesamtarbeitsverträge; Schwierigkeiten, zu gegebenen Bedingungen Arbeitskräfte zu finden).

Allgemein herrscht der Eindruck, dass die grossen Unternehmen Mittel und Wege finden, um zu bekommen, was sie brauchen, während für die kleineren Unternehmen die Erteilung der Bewilligungen oft eine «nebulöse» Angelegenheit darstellt. Für sie ist der freie Personenverkehr von ganz besonderer Bedeutung. Ausserdem sind transparente Kriterien vonnöten, damit die Unsicherheit in diesem Bereich abnimmt.

**Vorschlag:** *Höhere Transparenz bei den Kriterien für die Erteilung von Bewilligungen, verbesserte Information, weniger Unsicherheit betreffend Arbeitsbewilligungen für die KMU.*

In verschiedenen Kantonen sind die Formulare auf Internet verfügbar (z.B. Zürich, Basel-Stadt, Solothurn), in anderen müssen sie nach wie vor mit der Schreibmaschine ausgefüllt werden.

**Vorschlag:** *Formulare auf dem Internet zur Verfügung stellen.*

Bezüglich der *Frist für den Erhalt einer Bewilligung* bestehen interkantonale Unterschiede; insgesamt ist die Lage allerdings wenig erfreulich. Gemäss den befragten Unternehmen ist in den Kantonen, in denen Gesuche rasch erledigt werden, mit etwa zwei Wochen, in den langsamsten Kantonen dagegen mit rund vier Monaten zu rechnen. Die Bedürfnisse der KMU sind von Sektor zu Sektor äusserst unterschiedlich. Einige (so etwa in der Landwirtschaft) können den Bewilligungsbedarf langfristig planen und sich entsprechend organisieren. Andere (z.B. Software, medizinische Geräte) müssen rasch reagieren. Selbst eine Ungewissheit während vier Wochen kann zum Verlust eines Vertrags oder eines qualifizierten Kandidaten führen. Manche Fachleute wie Oracle-Berater sind eine rare Spezies. Wenn ein KMU für die Installation eines Systems einen US-amerikanischen Berater braucht, ist dafür eine Bewilligung nötig; hier wäre ein Vorentscheid hilfreich. Auf jeden Fall sind die KMU darauf angewiesen, dass die Dossiers so rasch als möglich bearbeitet werden.

**Vorschlag:** *Beschleunigte Bewilligungserteilung auf kantonaler Ebene, vor allem durch:*

- Abgabe eines Vorentscheids;
- Einführung von Beantwortungsfristen für die Verwaltung;
- Für EU-Staatsangehörige: Aufhebung der Arbeitsmarktkontrolle sowie der Gemeinde-Stufe;
- Prioritäre Behandlung der Dossiers aus Wirtschaftszweigen, in denen die speditive Abwicklung eine besondere Rolle spielt.

Die besuchten Unternehmen beklagten sich auch über die Praxis gewisser kantonaler Behörden und die Schwierigkeit, Informationen über den Stand der Dinge zu erhalten.

**Vorschlag:** *Zuweisung einer Ansprechperson für die Unternehmen, die über den Stand des Bewilligungsgesuchs Auskunft geben kann (einheitliche Anlaufstelle).*

Bezüglich der *Gesuche für Personen aus Drittstaaten* (d.h. weder EU noch EFTA) sähen einige Unternehmen gern eine Bearbeitung der Gesuche durch den Bund. Ein Unternehmen meinte, Bern arbeite schneller als der Kanton.<sup>3</sup> Ein anderes Unternehmen kämpft mit dem Problem, dass ausländische Arbeitnehmer im einen Kanton wohnen und im anderen arbeiten wollen, wofür gegenwärtig eine Aufenthaltsbewilligung im einen und ein «Ersuchen um Zustimmung» im anderen Kanton nötig ist. Eine durch den Bund ausgestellte Bewilligung würde dieses Problem beseitigen.

**Vorschlag:** *Ausstellung der Bewilligungen für Drittstaaten direkt durch den Bund.*

### Politik bezüglich der Drittstaaten

Zum Zeitpunkt des Tests galt die Zahl von 2000 neuen Bewilligungen jährlich für Drittstaaten (ausschliesslich für qualifizierte Arbeitnehmer), dazu kamen 5000 Kurzaufenthaltsbewilligungen. Ein Softwareunternehmen arbeitet von Zeit zu Zeit mit US-Amerikanern. Dieser Betrieb hält eine Zahl von 2000 Bewilligungen in Zeiten der Globalisierung für «lächerlich». Im Verhältnis zu den 15000 EU-Bewilligungen schätzt dieses Unternehmen den Bedarf auf etwa 5000.

**Vorschlag:** *Erhöhung des Kontingents für Drittstaaten. Keine Berücksichtigung im Kontingent für interne Transfers bei multinationalen Unternehmen (GATS-Abkommen) sowie für Doktoranden und Post-Doktoranden (die für die Forschung an den Hochschulen von Nutzen sind).*

In der Informatik ist die Telearbeit immer verbreiteter, wodurch teilweise auf Arbeitsbewilligungen verzichtet werden kann. Einem KMU wurde eine Bewilligung verweigert, weil der vorgeschlagene Lohn gemäss Behörden unterhalb des Marktpreises lag. Die Kontaktstelle KMU/Hochschule, die wir befragt haben, verwies auch auf die Bedeutung von Forschern aus Nicht-EU-Staaten für die schweizerischen KMU. Zu erwähnen ist hier, dass von den zwölf besuchten Unternehmen nur deren drei nie aussereuropäische Arbeitskräfte in Anspruch genommen haben.

**Vorschlag:** *Transparenz bei den Kriterien für die Erteilung von Bewilligungen für Arbeitskräfte aus Drittstaaten (Lohn, Qualifikationen).*

### Weitere Probleme der KMU

Mehrere Unternehmen weisen darauf hin, dass das Konkubinatsverfahren von den die Bewilligungen ausstellenden Behörden oft nicht akzeptiert wird.

Gewisse KMU können ihren Bedarf an Arbeitsbewilligungen im Voraus langfristig planen. Andere (so etwa im Bereich der Software) müssen rasch reagieren.



Bild: Keystone

**Vorschlag:** Erleichterte Erteilung von Aufenthalts-/Arbeitsbewilligungen für Lebenspartner(innen).

Ein weiteres KMU beklagte sich, dass das kantonale Amt eine Übersetzung des Lebenslaufes auf Französisch verlangte, als es einen US-Amerikaner einstellen wollte.

**Vorschlag:** Die Kantone sollten in der Lage sein, einen Lebenslauf in Englisch, Deutsch und Französisch zu lesen, ohne eine Übersetzung zu verlangen. Ausserdem gibt es in vielen Ländern keine Arbeitszeugnisse, sodass sie auch nicht angefordert werden können.

Andere Unternehmen erwähnten, dass die Frau einer ausländischen Führungskraft die Möglichkeit haben muss zu arbeiten, was ein entscheidendes Argument sein kann, wenn Kaderleute oder Spitzenforscher gewonnen werden sollen. Es war auch die Rede von Problemen des Familiennachzugs.<sup>4</sup> Die Erneuerung der Niederlassungsbewilligungen alle drei Jahre wurde als «unglaubliche, sinnlose und kostspielige Arbeit» empfunden.

**Vorschlag:** Vermeiden von Einschränkungen der Erwerbstätigkeit des Partners.

**Vorschlag:** Aufhebung der Erneuerungspflicht für Aufenthaltsbewilligungen.

#### Auswirkung des KMU-Tests

Die meisten Empfehlungen des KMU-Tests wurden vom KMU-Forum in der an der Sitzung vom 20. November 2000 (im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens) formulierten Stellungnahme übernommen. Ein Teil davon wurde seither umgesetzt:

– Durch Beschluss des Bundesrates wurde die Zahl neuer Bewilligungen für die Arbeitnehmer aus Drittstaaten für 2002–2003 auf 4000 erhöht.

– Es ist aber nicht der Bund, der diese Bewilligungen erteilt: Die Mehrheit der Kantone und Verbände sprach sich in der Vernehmlassung dagegen aus. Immerhin genehmigt das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) aber die kantonalen Vorentscheide. Dabei sorgt es dafür, dass die Forderungen nach mehr Transparenz bei den Erteilungskriterien umgesetzt werden.

– Die Niederlassungsbewilligungen müssen nicht mehr alle drei, sondern nur noch alle fünf Jahre erneuert werden.

Für die KMU bringt die entscheidende Erleichterung das bilaterale Abkommen über den freien Personenverkehr mit der EU, insbesondere die geografische und berufliche Mobilität (seit Juni 2002) und die Aufhebung der Arbeitsmarktkontrollen (ab Juni 2004). Was die behördliche Praxis bei der Erteilung der Bewilligungen angeht, legen die Kantone das Verfahren fest. Einige Kantone sind auf die spezifischen Bedürfnisse der Unternehmen eingegangen und haben Verbesserungen vorgenommen: Formulare auf Internet, Zusammenlegung der Fremdenpolizei und der Arbeitsmarktkontrollstelle (einheitliche Anlaufstelle), raschere Bearbeitung der Dossiers. Für die jahreszeitabhängigen Branchen wird gegenwärtig ein System ausgearbeitet, das die Rekrutierung spanischer und portugiesischer Arbeitnehmer erleichtern soll, die weiterhin daran interessiert sind, in der Schweiz zu arbeiten, wenn der Lohn stimmt. Allerdings existiert beim gegenwärtigen Stand des Entwurfs zum Ausländergesetz noch kein Binnenmarkt für die Arbeitskräfte aus Drittstaaten; diese benötigen in gewissen Fällen immer noch eine Bewilligung für einen Kantons- oder Stellenwechsel.

<sup>3</sup> Das ist nicht unbedingt repräsentativ.

<sup>4</sup> Dieser Punkt führte beim KMU-Forum zu einer Diskussion. Einige Teilnehmende waren der Ansicht, der Familiennachzug solle zu einem Zeitpunkt erfolgen, da die Kinder noch eine Lehre antreten können.

<sup>5</sup> Diese Bestimmung steht in der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer.