

## **Debate:** **Immigration Policy**

---

Immigration policy is one of the most debated and controversial topics today. Whether in Switzerland or elsewhere, the relationship between the "nation state", its borders and its population is far from being settled. The dynamics of globalization and Europeanization, imposing ever stronger limits on traditional notions of territorial sovereignty, have given rise to an increasing need for rules governing the access to societal institutions such as labor markets, electoral systems, citizenship or, in the case of refugees, asylum. Meanwhile legislators are faced with the need to define an efficient and legitimate balance between economic, humanitarian and cultural openness, on the one hand, and control, on the other.

With this debate, the *Swiss Political Science Review* seeks to contribute to the ongoing controversies in politics and academia. Its initiators, Sandra Lavenex (University of Zurich, member of the Editorial Committee of the Review) and Sandro Cattacin (Director of the Swiss Forum for Migration Studies in Neuchâtel), have decided to focus the debate on three themes, which will be treated consecutively in the first three issues of the *Review* in 2001.<sup>1</sup> In this first issue, the contributions deal with the new draft Aliens Law (Ausländergesetz, AuG) in Switzerland. This text constitutes the first complete revision of the Aliens Law of 1931 and aims at defining a "coherent and comprehensive migration policy" (Art. 3 AuG). We have asked three experts to take positions on the draft law. Andreas Wimmer (University of Bonn), scientific consultant to the Expert Commission on Migration (ECM) of the Federal Council, analyzes the political process behind the drafting of the new law and argues that this law is a typical "Helvetic compromise" between the various federal, consociational and direct democratic elements of Switzerland's political system. George Sheldon (University of Basel), also a member of the ECM, discusses the draft law from an economic point of view. Focusing on labor-market developments, Sheldon examines the challenges and opportunities facing different categories of workers in Switzerland and scrutinizes the efficiency of administrative immigration procedures. The more social dimension of Swiss immigration is at the heart of Josef Martin Niederberger's contri-

---

<sup>1</sup> The contributions to this debate were first presented in Zurich on 8 December 2000 at a workshop organised by the Centre for International Studies (CIS, Zurich) and the Forum for Migration Studies (Neuchâtel). We are grateful for financial support from the CIS and the Swiss National Science Foundation.

bution. Niederberger (project manager at the Swiss Forum for Migration Studies, Neuchâtel) reconstructs historical elements explaining the development of the Swiss Aliens Law in the area of integration and underlines both the continuities and changes in the legislative process over time.

From the plethora of interesting topics linked to the question of immigration, the next two rounds of our debate will deal with two, which are gaining increasing prominence in Switzerland and beyond: (1) the integration of immigrants in the host societies; and (2) the integration of immigration and asylum policies in the European Union, referred to as the process of "Europeanization". The contributors on immigrant integration in issue 2/2001 will be Hans Mahnig (Forum for Migration Studies, Neuchâtel), Adrian Favell (Sussex Centre for Migration Research, UK), Hartmut Esser (University of Mannheim, Germany) and Michael Bommers (Institute for Migration Research and Intercultural Studies, Osnabrück, Germany). The last round on "Europeanization" will appear in the third issue of our Review; contributions will be published from Andrew Geddes (University of Liverpool, UK), Virginie Guiraudon (University of Lille and Researcher at the CNRS, France) and Sandra Lavenex (University of Zurich).

## Ein helvetischer Kompromiss: Kommentar zum Entwurf eines neuen Ausländergesetzes

*Andreas WIMMER, Zentrum für Entwicklungsforschung ZEF, Universität Bonn*

### Einleitung: Trial-and-error in der schweizerischen Migrationspolitik

Der nun vorliegende Entwurf eines neuen Ausländergesetzes (AuG) stellt das Resultat eines rund zehnjährigen Suchprozesses dar. Nach der an der Urne gescheiterten ANAG-Revision von 1982 dauerte es einige Jahre, bis mit dem massiven Einsetzen der Asylummigration Ende der achtziger Jahre die Fronten wieder in Bewegung gerieten.<sup>2</sup> Der vom Bundesrat in Auftrag gegebene "Strategiebericht" von Peter Arbenz, dem ehemaligen Direktor des Bundesamts für Flüchtlinge, enthielt einiges an politischem Sprengstoff, schlug er doch 1989 die Schaffung eines umfassenden, Asyl- und Arbeitsmigration gleichermaßen berücksichtigenden, jährlich festzulegenden Migrationssaldos vor. Der Aufschrei des Entsetzens, der daraufhin von Arbeitgeber- wie Flüchtlingsorganisationen durch die Vernehmlassungsbögen zu hören war, liess den Bundesrat von der Idee abrücken. Unter Migrationspolitik wurde fortan in den Berner Entscheidungszentren ein behutsames Zusammenführen, nicht aber eine konzeptionelle Verschränkung von Asyl-, Integrations- und arbeitsmarkt-orientierter Einwanderungspolitik verstanden. Dies galt auch für die Motion der Ständerätin Simmen, mit welcher der Bundesrat 1993 zur Ausarbeitung eines "Migrationsgesetzes" beauftragt wurde. Die Revision des Asylgesetzes verlief jedoch fortan auf eigenen Bahnen. Das Ausländergesetz, respektive die dazugehörige "Begrenzungsverordnung", wurde weitgehend unabhängig davon in Angriff genommen. Auf diese Entwicklungsschiene wollen wir uns hier beschränken.

Anfangs der neunziger Jahre hatte der Bundesrat das so genannte Drei-Kreise-Modell eingeführt, das die Einwanderung von ausserhalb Europas (1. Kreis) sowie den USA und Neuseeland (2. Kreis) prinzipiell untersagte – eine Reaktion auf die Asylummigration einerseits, eine erste migrationspolitische Annäherung an Europa andererseits. Das Modell geriet daraufhin mehr und mehr unter Beschuss, zumal eine der Begründungen dieser Dreiteilung, das Argument variabler Integrationsfähigkeit je nach der "kulturellen Distanz" der Immigranten zur Schweizer Kultur, diskriminierende Züge enthielt. Das Modell bot der neu ins Leben gerufenen Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus eine Gelegenheit, ihr politisches Gesellenstück zu absolvieren und den Rassismusvorwurf gegen hochoffizielle Politik erheben zu können.

Als Reaktion auf diese Entwicklungen sowie um der Motion Simmen Genüge zu tun, liess der Bundesrat daraufhin eine neue "Expertenkommission Migration" berufen (unter dem Vorsitz des ehemaligen BIGA-Direktors Hug), welcher der Schreibende als wissenschaftlicher Berater zur Verfügung stand. Diese Kommission empfahl im wesentlichen: (1) ein Punktesystem für Nicht-EU-Staatsbürger nach kanadischem Vorbild, aber auf schweizerische Verhältnisse angepasst, einzuführen (Wimmer 1997); (2) das komplizierte System von Immigrationsstatus abzuschaffen

<sup>2</sup> ANAG steht für das alte Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer von 1931.

und durch ein zweigliedriges Modell zu ersetzen, in dem zwischen einem nicht-erneuerbaren Kurzaufenthalterstatut mit Familiennachzug und Daueraufenthaltern unterschieden wird, wobei letztere nach einiger Zeit das Recht auf Niederlassung erhalten sollten; (3) sämtliche geographischen und beruflichen Mobilitätsrestriktionen für Daueraufenthalter abzuschaffen sowie – damit zusammenhängend – die Entscheidungskompetenz für Neuimmigranten beim Bund zu zentralisieren; (4) eine Integrationspolitik zu betreiben, welche nicht länger am überkommenen Konzept des "friedlichen Zusammenlebens" von "Ausländern" und "Schweizern", sondern am Ideal der Chancengleichheit aller Dauerbewohner der Schweiz zu orientieren wäre.

Der Bundesrat akzeptierte 1998 den Migrationsbericht, schuf das Drei-Kreise-Modell ab und setzte eine neue, weitgehend ämterinterne Kommission ein mit dem Auftrag, basierend auf dem Migrationsbericht ein totalrevidiertes Ausländergesetz zu entwerfen, welches gleichzeitig einen Gegenvorschlag zur xenophoben 18%-Initiative darstellen würde, die im Jahre 2000 zur Abstimmung gelangen sollte. Diese Kommission legte den Gesetzesentwurf im Sommer 2000 vor. Es ist dieser Entwurf, auf sich die vorliegenden Kommentare beziehen.

Was steht hinter diesem ein Jahrzehnt währenden Suchprozess? Aus meiner Sicht sind drei Prozesse für die Krise der schweizerischen Migrationspolitik und die entsprechenden Bewältigungsreaktionen der politischen Spitze verantwortlich zu machen. Erstens und vor allem stiess die Annäherung an die Europäische Union in Form eines sich seit längerem abzeichnenden Freizügigkeitsabkommens sämtliche Parameter der bislang gültigen Immigrationspolitik um. Das Drei-Kreise-Modell stellt einen ersten Versuch dar, auf diese Situation zu reagieren. Die Konsequenzen für das bisherige System sind enorm, wird doch ein Grossteil der Immigranten in der Schweiz zukünftig nicht mehr der strikten Kontroll- und Bewilligungspflicht für alle wesentlichen Lebensbereiche unterliegen, sondern vom Grundrecht der freien Wahl eines Berufs, eines Wohnorts und eines Arbeitsplatzes Gebrauch machen können.

Zweitens implizierte der Übergang zur post-industriellen, wissensintensiven Produktion, dass das Ende der fünfziger Jahre entstandene Modell des Massenimports unqualifizierter Arbeitskräfte, welches trotz aller Kritik bis weit in die neunziger Jahre hinein praktiziert wurde, kaum mehr den wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprach. Es verursachte zudem enorm hohe Folgekosten in der Form von Arbeitslosigkeit und Fürsorgeabhängigkeit von beruflich und schulisch schlecht qualifizierten Immigranten im Abschwung der neunziger Jahre. Der Beitrag von George Sheldon legt diese Zusammenhänge präzise und informationsreich dar (der eigentliche Mechanismus wurde auch von Dhima 1991 analysiert).

Drittens machte der Ansturm von Asylsuchenden in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren deutlich, dass neue Konzepte zur Migrationssteuerung gefunden werden mussten und dass ohne eine Lösung der Problematik die politische Akzeptanz von Immigration überhaupt – auch im Zusammenhang mit der Freizügigkeit mit der Union – rapide dahinzuschmelzen drohte. Das Thema Missbrauchsbekämpfung schwappte schliesslich vom Asylbereich in die allgemeine Migrationsdebatte über und ermöglichte – neben der Diskussion um nachrichtenlose Vermögen – einer neo-nationalistischen politischen Bewegung wie der SVP eine kontinuierliche Ausweitung ihrer Wählerbasis.

In diesem Spannungsfeld mit den drei Eckpunkten EU-Freizügigkeit, neue wirtschaftliche Bedürfnisse, sowie Asyl- und Missbrauchsdebatte hatten die politischen Entscheidungsträger während der neunziger Jahre zu manövrieren und eine konsensfähige Optimierung der vielfältigen, sich teilweise widerstreitenden Zielsetzungen zu finden. Wie ist das Resultat dieses Suchprozesses zu beurteilen? Ich möchte zunächst aus der Expertensicht einige Kommentare zur Frage formulieren, inwiefern im Entwurf eines neuen AuG die ursprünglichen Absichten der Expertenkommission Migration noch erkennbar sind und inwieweit der Entwurf den Anforderungen an ein zeitgemässes Migrationsregime entspricht, das die langfristige Integrationsfrage ernst nimmt, Segmentierungen des Arbeitsmarktes verhindert, postindustriellen gesamtwirtschaftlichen Interessen Rechnung trägt und ein generelles Klima der Offenheit und Toleranz zu befördern verspricht. Daran anschliessend möchte ich eine politische Gesamtbeurteilung wagen, wobei ich zu einem weit positiveren Ergebnis kommen werde als aus Expertensicht.

### **Defizite und Gewinne aus Expertensicht**

Im Entwurf des AuG wird auf die Einführung eines Punktesystems verzichtet, dafür sollen die wichtigsten Selektionsaspekte eines solchen – Alter, berufliche und sprachliche Adaptionsfähigkeit etc. – als entscheidungsleitende Kriterien dienen. Mit anderen Worten ist es der Behörde in jedem Einzelfall überlassen, gemäss freiem Ermessen zu bestimmen, ob eine Person aufgrund ihrer beruflichen und sprachlichen Qualifikationen langfristig dazu in der Lage sein wird, auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt eine dauerhafte Beschäftigung zu finden. Gleichzeitig sind in Art. 26/3/c (alle Personen mit "besonderen beruflichen Fähigkeiten" können zum Arbeitsmarkt zugelassen werden) und in Art. 34/4 (Kurzarbeiterbewilligungen können "nach angemessenem Unterbruch" erneut bewilligt werden) genügend vage Ausnahmebestimmungen definiert, um selbst die Konturen solcher Ermessenskriterien aufzulösen.

Was bleibt, ist die allgemeine Orientierung auf hochqualifizierte Immigranten, nun allerdings nicht mehr gemäss einem Humankapitalmodell, wie im von der Expertenkommission entworfenen Punktesystem, demzufolge jene Personen dauerhaft Teil der schweizerischen Bevölkerung werden sollen, die einen dynamisierenden Effekt auf die Wirtschaftsentwicklung haben werden. Vielmehr hat sich das alte "Knappheitsmodell" wieder durchgesetzt, d.h. die Vorstellung, Migrationspolitik müsse Engpässe auf dem Arbeitsmarkt beheben – früher Massen von Industrie- und Bauarbeitern, nun IT-Fachleute und Krankenschwestern (oder andere Personengruppen mit "besonderen beruflichen Fähigkeiten"). Es handelt sich hierbei um ein schönes Beispiel für die These der neo-institutionalistischen Politikwissenschaft, derzufolge eingespielte Problemwahrnehmungen und -lösungsstrategien den Möglichkeitshorizont institutionellen Wandels einschränken und auf diese Weise für Kontinuität sorgen (siehe für den Migrationsbereich Schnapper 1992; Brubaker 1992).

Allerdings lassen sich auch handfestere Gründe für die Verabschiedung des Punktemodells nennen, welche sich eher aus einer klassischen Public-choice-Perspektive interpretieren lassen, wo Interessenkonstellationen zwischen Gruppen von Akteuren im Zentrum stehen. Das bisherige System der Verteilung von Einwanderungskontingenten an die Kantone und dort das Aushandeln der Bewilli-

gungsentscheide zwischen verschiedenen Interessengruppen und den Behörden (siehe Cattacin 1987) hatte für alle Beteiligten den Vorteil, dass flexibel auf Sonderinteressen reagiert werden konnte. Auf diese Weise entstand ein verhältnismässig stabiles Geflecht von Beziehungen zwischen Behörden und insbesondere jenen Interessengruppen (Hoteliers, Baubranche etc.), welche auf den Massenimport von unqualifizierten Arbeitskräften angewiesen waren. Dieses Geflecht würde durch die Einführung eines Punktesystems zerstört – ein willkommener Nebeneffekt eines derartigen Systemwechsels –, da nun andere, transparentere und öffentliche Interessenbekundungen nötig wären, um das System im Sinne der eigenen Interessen zu beeinflussen. Beziehungen zu den kantonalen oder eidgenössischen Entscheidungsinstanzen genügen hierfür nicht mehr, wie die öffentlichen Debatten in Kanada rund um jede Reform des Einwanderungssystems zeigen.

Mit der Transformation der Elemente des Punktesystems in ermessensleitende Kriterien, durch Gummiparagraphen flankiert, wird der Entscheidungsspielraum der Behörden erhalten und damit auch die diskretionäre Macht, Bewilligungen für besonders gut organisierte Interessengruppen (oder auch nur für jene, mit denen bereits Beziehungen bestehen) eher als für andere zu erteilen. Daran ändert auch die Beschwörung der "langfristigen gesamtwirtschaftlichen Interessen", im Lichte derer laut AuG-Entwurf fortan Bewilligungen erteilt werden sollen, wohl wenig.

Vor ähnlichem Hintergrund ist auch zu sehen, dass die im Bericht der Expertengruppe vorgeschlagene Zentralisierung der Entscheidungskompetenz für Neuimmigranten nur halbherzig übernommen wird. Während im bisherigen System die Bundesbehörden kantonale Entscheide umstossen konnten, so soll neu die Bundesbehörde auf Vorschlag der kantonalen Behörden, welche sämtliche Dossiers verwalten und zusammenstellen, entscheiden. Ich vermute, dass es recht lange dauern wird, bis dieser subtile Schritt in Richtung Zentralisierung Konsequenzen zeitigen wird. Weil gleichzeitig – ein durchaus mutiger Schritt – die gegenwärtige Segmentierung des Arbeitsmarktes durch Bewilligungspflicht bei Stellen-, Berufs- oder Kantonswechsel weitgehend abgeschafft wird, entsteht die unbefriedigende Situation, dass weiterhin 26 Kanton ihre je eigene Interpretation der "gesamtwirtschaftlichen Interessen" bei der Vorentscheidung ins Spiel bringen werden, während die so ausgewählten Immigranten *de facto* in der ganzen Schweiz arbeiten und leben werden können. Die Erfahrungen aus anderen Politikbereichen wie beispielsweise der Arbeitslosenversicherung oder auch der Fürsorge für Asylsuchende zeigen, dass gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Gesichtspunkte bei kantonaler Politikgestaltung gegenüber mini-staatlichem Eigeninteresse erwartungsgemäss kaum ins Gewicht fallen. Ein Staat mit einer Gesamtbevölkerung von einem Drittel jener von Mexiko-Stadt wird sich also weiterhin 26 unterschiedlich akzentuierte Immigrationspolitiken leisten wollen.

Bleibt von den vier eingangs erwähnten substantiellen Innovationen des Berichts der Expertengruppe die Integrationspolitik. Auch hier geht das neue Ausländergesetz weit weniger weit, als möglich gewesen wäre. Die Chancengleichheit ist neben der Information von Ausländern über die Schweiz und von Schweizern über Ausländer, der Förderung des "guten Zusammenlebens" und anderen Punkten, welche die Trennlinie zwischen Immigranten und Autochthonen langfristig eher zementie-

ren als durchbrechen, lediglich ein Unterpunkt geworden. Dies ist allerdings weniger das Resultat der ANAG-Totalrevision als vielmehr einer zuvor erfolgten Teilrevision, welche in den AuG-Entwurf übernommen wurde. Bedauerlich ist auch, dass die Bedeutung der Integrationspolitik im Vergleich zum Bericht der Expertenkommission gewaltig zurückgenommen wurde: Ihr ist insgesamt eine halbe Seite gewidmet, während zum Thema Widerruf und Erlöschen von Bewilligungen, Ausschaffung etc. insgesamt sechs Seiten zu finden sind. Dies vermittelt den Eindruck, in der schweizerischen Immigrationspolitik sei die Frage, wie man Ausländer wieder los wird, ungleich viel mehr gewichtet als die Frage, wie sie dauerhafter Teil der Gesellschaft werden.

### **Falsche Signale aus ethisch-politischer Sicht**

Ob es für diese Aufteilung zwischen Verordnung und Gesetz eine legale Grundlage gibt (etwa weil gewisse Bestimmungen wie betreffend Datenschutz oder Ausschaffungshaft ins Gesetz müssen, während andere auf Verordnungsebene verbleiben können), oder ob es sich hierbei um das Resultat historischer Zufallskonstellationen handelt (z.B. weil die Integrationsverordnung zum Zeitpunkt der ANAG-Revision noch nicht vorlag) entzieht sich meiner Kenntnis. Ich möchte aber zu bedenken geben, dass eine derartige Verteilung zwischen Gesetz und Verordnung Legitimitätsfragen aufwirft. Präziser: Die Lektüre des nun vorliegenden AuGs vermittelt den Eindruck, es handle sich um ein Polizeigesetz *par excellence*, allen offiziellen Beteuerungen zum Trotz, dass das federführende Amt sich inzwischen auch andere Perspektiven zu eigen gemacht habe.

Ausländer sind gefährliche Eindringlinge, die nur unter ganz spezifischen Bedingungen, nämlich wenn es aus wirtschaftlichen Gründen absolut unerlässlich ist, an bestimmten Kontrollpunkten und unter einer Reihe von Vorbedingungen (Visas etc.) ins Land gelassen werden können, wo sie auch prompt Bestimmungen übertreten, Fristen nicht beachten, Anmeldeprozedere nicht befolgen und andere Kontrollinstitutionen zu unterwandern versuchen, arbeitslos und fürsorgeabhängig, ja häufig gar kriminell werden und deshalb, leider aber nur unter Berücksichtigung einer Vielzahl einschränkender Bestimmungen, in Vorbeuge- oder Ausschaffungshaft genommen werden müssen; schliesslich gelingt es, sie wieder auszuschaffen, des Landes zu verweisen oder zumindest am Wiedereintritt in die Schweiz zu hindern.

Liest man den Gesetzestext als Drama, so kann am Schluss nur aufatmen, wenn als rechtschaffener Bürger am Wohl seines Landes gelegen ist. Das neue AuG bietet mit anderen Worten Anschauungsmaterial für die strukturelle Xenophobie moderner Nationalstaaten (Wimmer 2001) – ja man hat den Eindruck, dass das ganze Kontroll- und Abwehrpotential, das mit dem Freizügigkeitsabkommen seines bisher wichtigsten Objektes beraubt wurde, mit umso grösserer Vehemenz und Schärfe auf die wenigen zu erwartenden Arbeitsimmigranten von ausserhalb Europas gerichtet wird.

Wird dies helfen, um die begehrten hochqualifizierten Technologieexperten und Wissensarbeiter aus der ganzen Welt in die Schweiz zu bringen? Eine Anekdote von einer kürzlich in Vancouver abgehaltenen internationalen Konferenz ersetzt eine Antwort auf diese Frage. Ein Panel war dort der internationalen Konkurrenz um IT-Arbeiter gewidmet, denn in der Tat sind inzwischen alle hochentwickelten

OECD-Länder in einen scharfen Wettbewerb um die hochproduktiven und – mobilen Wanderarbeiter unserer globalisierten Welt getreten. Eine hochrangige Vertreterin der Administration von Hongkong erläuterte, mit welchen Anreizen emigrierte Hongkong-Chinesen, vor dem Übergang in chinesische Souveränität nach Kanada und Kalifornien ausgewandert, auf die Insel zurückgebracht werden sollen, um das dortige Wirtschaftswachstum weiter zu befördern. Der kosmopolitische Charakter der Stadt und die Lebensqualität gelten dabei als Hauptargumente. Der kanadische Experte kontrarierte mit den hervorragenden Bedingungen für Technologiespezialisten und Investoren, welche Kanada anbiete, u.a. mit einem noch leichteren Zugang zur kanadischen Staatsbürgerschaft für solche Arbeitnehmer. Der amerikanische Regierungsbeamte dagegen vertraute weitgehend auf die US-amerikanischen Spitzensaläre und die ungebrochene Anziehungskraft des Landes unbegrenzter Möglichkeiten und versicherte, dass gegenwärtig keine reale administrative Hürde mehr für die Einstellung solcher Personen aus der ganzen Welt bestünde – Kontingente für einzelne Einwandererkategorien hin oder her.

Der Konkurrenzkampf um Migranten – sowohl der Abwehrkampf als unerwünscht geltender Asylsuchender mit der Waffe unattraktiverer Aufenthaltsbedingungen und schlechterer Aufnahmechancen wie auch der Attraktivitätswettkampf um die hochqualifizierten Spezialisten – wird sich verstärken, sofern der Trend zur Globalisierung weiter anhält. Die Schweiz scheint darauf v.a. mit informeller Flexibilität reagieren zu wollen – indem ein weiter Ermessensspielraum, trotz dem "Anheben" der legalen Grundlagen der Migrationspolitik auf Gesetzesstufe, geschaffen wird, um solchen neuen Bedürfnissen still und aufgrund eingespielter Beziehungen schnell stattgeben zu können – so wird wohl beispielsweise das öffentlich kaum bekannte Fast-track-Verfahren für die Bewilligung konzerninterner Kadertransfers von schweizerischen Multis auch unter neuen gesetzlichen Vorzeichen beibehalten werden.

Vielleicht wird dies dereinst nicht mehr genügen, und weitere öffentlich sichtbare Konzessionen an die neuen Migranten (geringere Kontrolle, schnellere Stabilisierung von Aufenthaltsrechten, anderer Ton im offiziellen Umgang mit Einwanderern etc.) sind zu machen. Eine historische Parallele drängt sich auf: Die Schweiz zog den anderen nordeuropäischen Staaten in Sachen Gleichstellung von Migranten im Sozialversicherungssystem nach, als es immer schwieriger wurde, die begehrten italienischen Arbeitskräfte unter den gegebenen Bedingungen in die Schweiz zu locken. Das "Italiener-Abkommen" von 1963 brachte diesbezüglich eine Wende. Es bedeutete gleichzeitig auch das Umschwenken auf eine eigentliche Einwanderungspolitik, da nun festgehalten wurde, dass Immigranten nach gewisser Zeit Anrecht auf Familiennachzug hatten, und dass eine zunehmende Stabilisierung des Aufenthalts bis hin zur Niederlassung möglich war. Wird der globale Wettbewerb um Migranten dereinst zu einem "Italienerabkommen für alle" führen?

### **Ein valabler Kompromiss aus realpolitischer Sicht**

Die Kombination von selektiver behördlicher Flexibilität sowie Abwehrhaltung und Missbrauchsorientierung im Gesetzestext charakterisierte bereits das alte ANAG. Und wie damals verdankt sich diese helvetische Kombination einer Konstellation von politischen Kräften, welche für die föderale, konkordanz- und direktdemokrati-

sche Landschaft nicht untypisch ist. Betrachten wird das neue Gesetz aus dieser genuin politischen Perspektive, so stellt es zunächst einmal eine Verbeugung an die Kantone und die kantonalen Interessengruppen dar, welche durch eine Zentralisierung der Entscheidungskompetenz und die Einführung eines Punktesystems an Einfluss verloren hätten. Eine taktisch durchaus geschickte Verbeugung, ohne welche das neue Gesetz mit dem geschlossenen Widerstand fast aller Kantonsregierungen zu rechnen hätte, was schon so manche sachlich sinnvolle Vorlage im Ständerat zum Scheitern brachte. Gleichzeitig ermöglicht es das neue AuG, alte Interessengruppen (mit dem "Gummiparagraphen" zum Kurzaufenthalterstatut) und neue wirtschaftliche Mächte (mit der Orientierung auf Hochqualifizierte und den Ausnahmebestimmungen) hinter das Gesetzesvorhaben zu scharen. Auch die Interessen der helvetischen Verwaltung sind gebührend berücksichtigt, wird doch eine institutionelle Überforderung durch Systemwechsel vermieden und dank breitem Ermessensspielraum die Pflege etablierter Beziehungen zu regionalen und gesamtschweizerischen Verbänden und Firmen weiterhin möglich. Schliesslich wird der Vox populi und den Gewinnern vieler nationaler und kantonaler Wahlen ein gutes Wegstück entgegengekommen, indem die Integrationspolitik vorsichtig zurückgestuft und konservativ reformuliert wird (beispielsweise mit der Betonung der Information von Migranten über die bestehenden Verhältnisse in der Schweiz), während dem Instrumentarium der Missbrauchsbekämpfung einige neue und durchaus scharfe Zähne implantiert werden (so beim Ehemissbrauch) und dem ganzen Themenkomplex ausgiebigst Raum gegeben wird.

In wenigen Worten: Der Entwurf des neuen AuG stellt ein schönes Exemplar eines wohlaustarierten helvetischen Kompromisses dar, welcher föderale, konkordanzdemokratische und direktdemokratische Aspekte berücksichtigt. Unter derartigen politischen Vorzeichen kommt es einem durchaus valablen Vorschlag gleich und bringt im Vergleich zum alten ANAG einen Quantensprung in Richtung eines modernen Migrationsregimes. Betrachten wir die Konstellation politischer Kräfte, wie sie im migrationspolitischen Feld seit Mitte der neunziger Jahre besteht (Mahnig 1996a, 1996b), so wird in der Tat deutlich, dass Freizügigkeit innerhalb Europas – und damit die bilateralen Verträge überhaupt – nur zu haben ist, wenn eine restriktive, auf hochqualifizierte beschränkte Einwanderungspolitik gegenüber dem Rest der Welt durchgesetzt wird. Integrationspolitik ist mehrheitsfähig, sofern sie nicht als Bevorzugung von Immigranten gegenüber Schweizern erscheint. Aus realpolitischer Perspektive ist der Kompromissrahmen in der Migrationspolitik tatsächlich eng gefasst. Ob der nun vorliegende ANAG-Entwurf bis an die Grenze des Möglichen gestossen ist, oder ob nicht noch weitere Schritte in Richtung eines modernisierten, auf eine langfristige Integrationsperspektive sowie an globale Rahmenbedingungen angepassten, auf Kontrolle, Restriktion und Diskriminierung verzichtenden Regelwerks hätten unternommen werden können, vermag ich aus der Distanz nicht zu beurteilen. Man kann gespannt sein, wie das Parlament auf den ANAG-Entwurf reagiert.

---

## Bibliographie

- BRUBAKER, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- CATTACIN, Sandro (1987). *Neokorporatismus in der Schweiz. Fallbeispiel Fremdarbeiterpolitik*. Zürich: Universität Zürich, Institut für Politische Wissenschaft. (Kleine Studien zur politischen Wissenschaft, 243/244)
- DHIMA, Giorgio (1991). *Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung: eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung*. Zürich: Rüegger.
- MAHNIG, Hans (1996a). *Das migrationspolitische Feld der Schweiz*. Neuenburg: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien SFM. (Forschungsberichte des SFM, 2)
- MAHNIG, Hans (1996b). *Konturen eines Kompromisses? Die migrationspolitischen Positionen schweizerischer Parteien und Verbände im Wandel*. Neuenburg: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien SFM. (Forschungsberichte des SFM, 4)
- SCHNAPPER, Dominique (1992). *L'Europe des immigrés*. Paris: Editions François Bourin.
- WIMMER, Andreas (1997). *Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU*. Neuenburg: Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien SFM. (Arbeitspapiere)
- WIMMER, Andreas (2001, in print). *Shadows of Modernity. State Formation, Nationalism, and Ethnic Conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 

## Foreign Labor Employment in Switzerland: Less Is Not More

*George SHELDON, Labor Market and Industrial Organization Research Unit FAI, University of Basel*

### Introduction<sup>1</sup>

Switzerland has, next to Luxembourg, the highest foreign-labor share in Europe. Roughly a quarter of its workforce consists of foreign workers. Given the high rate of labor market participation of its native population, Switzerland would not be able to maintain its current level of economic activity without foreign workers.

Foreign labor employment not only provides benefits, however. It also has its drawbacks. In Switzerland these manifest themselves in high social and economic costs of integrating a foreign population with diverse cultural backgrounds and languages. The costs of integration are particularly large in the case of less-skilled foreign workers from less-developed countries, who not only put a strain on the Swiss educational system but also instill a feeling of alienation among some Swiss.

Over the years, these problems have led to a number of national referendums intended to limit the share of the foreign population to some pre-defined level. The last referendum took place in September 2000 and aimed at lowering the share of

---

<sup>1</sup> Financial support from the Swiss National Science Foundation is gratefully acknowledged. I thank David de Wild for helpful discussions.

foreign residents from just over 19 percent of the population today to 18 percent in the future. Although the proposal was clearly defeated, the large number of referendum supporters bears witness to the fact that integration problems are not trivial.

The current proposed revision of the Swiss Aliens Law (*Ausländergesetz*), which is the focus of this paper, appears to provide a means of lessening the problems of assimilation by requiring that the entrance of new foreign workers in Switzerland depend more on the long-term integration potential of the applicants. However, as will be seen below, a positive assessment may be premature.

Our focus in this paper is economic. We do not address the social problems of foreign worker employment, but instead view the economic side effects of Swiss foreign worker policy and investigate whether the proposed revision can be expected to bring an improvement. The central proposition of this paper is that it is not the size of the foreign population but rather its composition that is the source of Switzerland's problems and that the new law only provides limited promise on this score. The paper unfolds as follows. The next section analyzes the economic impact of past foreign worker policy in Switzerland. Thereafter, I study the causes of these effects, and finally, I assess whether the proposed revision of the Aliens Law can prevent these consequences in the future.

### **Economic Impact of Foreign Labor Employment**

Current Swiss immigration law distinguishes between four basic categories of permits for foreigners: (1) frontier worker permits granted to cross-border commuters residing in neighboring countries; (2) seasonal work permits issued mainly for menial jobs in the farming, tourist or construction industry for up to nine months; (3) annual permits given for both work and non-work; and (4) permanent permits.

The first three categories are short-term, lasting for no more than one year, and subject to annual renewal, except for the case of seasonal permits which have to be applied for each year anew. Permanent permits, on the other hand, are valid indefinitely. Moreover, permanent permit holders enjoy the same rights and privileges in the labor market as Swiss nationals, i.e., they must be given preferential treatment in hiring and can withdraw from the labor force without forfeiting their right to remain in Switzerland.

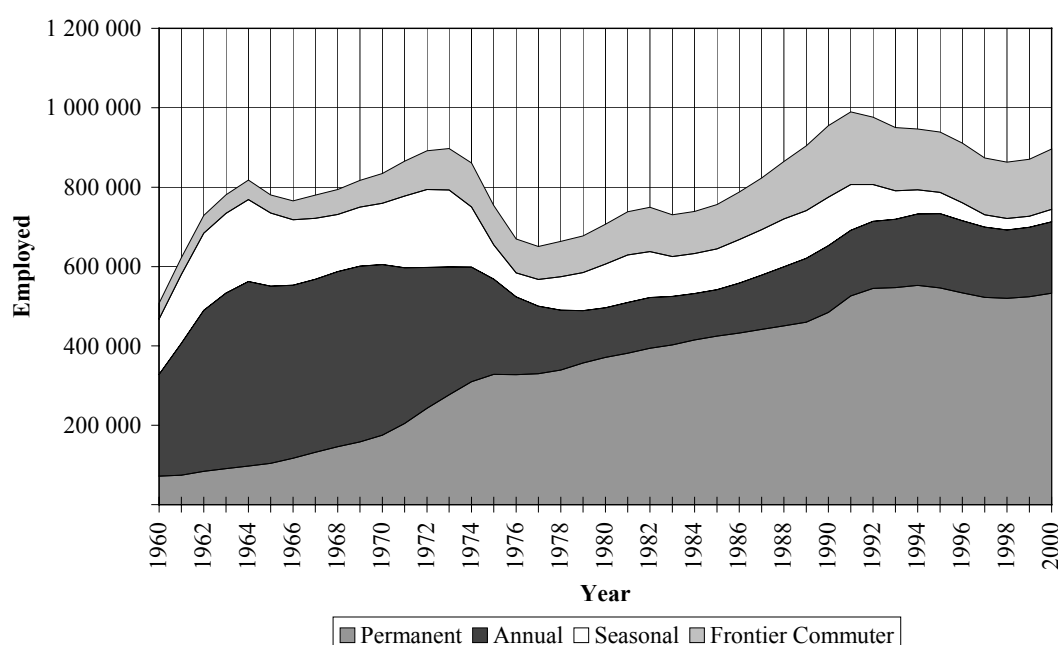
Permanent permits are usually issued only to previous holders of annual permits who after a ten-year unbroken presence in Switzerland are entitled to permanent status. Seasonal workers too are entitled to an upgrade, but merely to an annual permit after 32 months of work in Switzerland in the last four years.

The federal government sets limits on the number of permits that may be issued in a given year. Quota restrictions are determined with an eye to the labor market situation. The quotas do not pertain to the number of permit upgrades nor to entering dependents, however, as these represent entitlements.

The number of permits issued in any given year under the confines of the quotas set by the federal government depends in essence on the labor demand of firms and the issuing decisions of the cantonal authorities. The latter decide if the requirements for issuing a permit are met. Their judgments are subject to review, in principle, but the federal authorities are too understaffed to make more than spot checks.

Graphic 1 shows how the size of these foreign worker categories have evolved over the years. As can be seen, an increasing share of foreign workers have permanent residency status. This development has had the negative effect of reducing the responsiveness of the foreign labor force to cyclical changes in employment. For example, in the mid 70s employment fell by 260'000 or 8 percent, the largest relative drop in the OECD, and yet unemployment rose by a mere 20'600 and the unemployment rate never topped 1 percent thanks to the mass exit of foreign workers observable in the chart. By contrast, during the recession years 1991-93 employment fell by just 174'200, yet unemployment rose by 145'000 due to the larger proportion of permanently settled foreign workers.

**Graphic 1:** *Foreign Workers by Permit Category, Switzerland, 1960-2000 (August figures)*



Source: Federal Aliens Office, own calculations.

A disproportionate share of the settled foreign workers in Switzerland are low-skilled. According to Swiss census figures almost half of all foreign workers (principally annual and permanent permit holders) residing in Switzerland in December of 1980 were unskilled. At the 1990 census the share of unskilled still equaled 45 percent, down a mere 5 percentage points, whereas the share of unskilled among Swiss workers fell from 25 percent to below 15 percent in the same time period.

The skill composition of new entrants remains low. Even today, only a mere 12 percent of all new permits are issued to persons taking on a high-skill position (Table 1), and this despite the supposedly large shortage of high-skilled ICT workers. Moreover, the slight improvement in the aggregate skill structure of new entrants in the last years is largely just a result of the cyclical downturn in the proportion of seasonal permits (Figure 1). As Table 1 shows, within the different permit categories there has been little improvement in skill mix. In addition, recent work by De

Wild (2001) shows that less skilled foreign workers have a greater propensity to settle permanently in Switzerland, adding to the tendency of the skill mix of the foreign resident population to erode.

**Table 1:** *Share of New Entrants Entering High-Skill Positions<sup>2</sup>, Switzerland, 1984-94*

<i>Period</i>	<i>Seasonal</i>	<i>Annual</i>	<i>Permanent</i>	<i>Total</i>
1984-85	0.6	17.6	7.6	5.6
1985-86	0.5	17.2	6.9	5.5
1986-87	0.4	16.8	8.1	5.8
1987-88	0.5	16.8	8.4	6.0
1988-89	0.3	17.7	9.3	6.5
1989-90	0.4	17.6	8.8	6.9
1990-91	0.4	17.2	7.8	7.7
1991-92	0.6	18.6	9.0	9.0
1992-93	0.9	21.1	8.9	10.8
1993-94	0.9	24.3	9.5	12.3

*Source:* De Wild (2001).

The steady influx of low-skill workers and their greater inclination to settle in Switzerland has led to a large increase in unemployment in Switzerland, as Graphic 2 shows. The chart compares the relative share of holders of annual and permanent work permits in the labor force with their share in the stock of unemployed. As is plain to see, the proportion of annual and permanent work permit holders in the labor force has fluctuated around a relative constant 18 percent since the mid 70s, whereas their share in the stock of unemployed has climbed steadily to almost 50 percent. In other words, today almost every other unemployed person in Switzerland is a foreigner although less than a fifth of the labor force at risk is foreign. The cause of the higher incidence of unemployment among foreign workers is that the risk and duration of unemployment are inversely related to skill levels, as had been documented time and again in Switzerland.<sup>3</sup>

More importantly, Graphic 2 shows that a constant foreign worker share was unable to prevent the increase in unemployment. Hence, placing a ceiling on the relative size of the foreign population in Switzerland would not provide a solution to integration problems. What is relevant is not the number of new entrants, but rather their composition. In fact, based on De Wild's results, just increasing the share of skilled persons entering Switzerland, without decreasing the total number of new entrants, would lower the number of permanent foreign residents and, according to Graphic 2, also lower the unemployment rate.

The large share of low-skilled foreign workers in Switzerland also has a second drawback. Sheldon (2000a) shows that technical change in Switzerland is skill-

<sup>2</sup> Swiss foreign labor data do not register the skills of foreigners, but rather only the type of job they take. High-skill jobs are defined here as positions in academia, research or in information and communications technologies as well as upper-level management and entrepreneurial jobs.

<sup>3</sup> Sheldon (1999) provides recent evidence.

using,<sup>4</sup> meaning that technical progress increases firms' demand for high-skilled workers to the detriment of low-skilled workers, be they foreign or otherwise. In

**Graphic 2:** *Share of Annual and Permanent Work Permit Holders in the Labor Force and the Stock of Unemployed, Switzerland, 1975-99*



Sources: Federal Aliens Office (employed), State Secretariat for Economic Affairs (unemployed), own calculations.

such a situation, ready access to an abundant supply of low-skilled foreign workers decreases the economic incentives for firms to invest in new skill-using technologies, thereby slowing the rate of technical progress and stunting economic growth.<sup>5</sup> Accordingly, a study (Table 2) of the pattern of foreign labor employment indicates that foreign workers are concentrated in industries with below average economic and employment growth and, in the case of seasonal workers, also with sub-average growth in labor productivity. These branches include clothing, textiles, construction, mining and quarrying, metalworking, as well as hotels and restaurants.

<sup>4</sup> Kugler and Spycher (1992) also demonstrate this in an earlier study. The skill bias of technical change has shown to hold for the large majority of industrialized nations.

<sup>5</sup> Note that stunting growth, i.e., slowing the *change* in economic activity in no way contradicts the fact that foreign labor, be it unskilled or otherwise, is needed to maintain the current *level* of economic activity in Switzerland. Stunting growth means that the current level of economic activity could have been higher had foreign labor been more skilled.

**Table 2:** Rank Correlation across 22 Industries between Growth and Foreign Labor Share by Permit Category, Switzerland, 1980-98

	<i>Seasonal</i>	<i>Annual</i>	<i>Permanent</i>	<i>Cross-border</i>
GDP growth	-0.438	-0.527	-0.406	-0.362
Employment growth	-0.144	-0.520	-0.670	-0.604
Productivity growth	-0.197	0.080	0.370	-0.347

*Source:* Federal Aliens Office (foreign workers), Federal Office of Statistics (growth), own calculations.

### Weaknesses of Current Swiss Foreign Worker Policy

A major cause of the developments observed above is an ineffectual worker policy stemming from three basic weaknesses: (1) attempting to control the size of the foreign population stock by varying the flow of new entrants with little or no knowledge of how flows determine long-run stocks; (2) very limited control over the flow of new entrants due to the large share of permit entitlements; and (3) external costs of foreign labor employment, which are not borne by the parties that issue and benefit from foreign worker permits, resulting in a larger demand for low-skilled foreign labor than is socially optimal.

Given that the federal government attempts to control the size of the foreign population by setting upper limits on the number of seasonal and annual permits issued yearly, one would think that the authorities know how changes in the size and composition of new entrants affect the long-term size and structure of the foreign population. But this is not the case. De Wild (2001) presents the first systematic study of this relationship. His findings show that an unexpectedly high share (37%) of seasonal workers entering Switzerland for the first time settle in Switzerland long-term. This proportion varies counter-cyclically, increasing to as much as 50% during employment downturns. Moreover, he demonstrates that the constant annual flow of 31,000 new seasonal workers during the 80s and 90s combined with their propensity to settle in Switzerland generates a long-run stock of 224,000 resident foreign workers, amounting to about one third of the current stock of foreign workers with either annual or permanent permits. In short: A small flow of new entrants can generate a sizeable long-term stock of foreign residents. Since this relationship is as yet unknown to the authorities, it should come as no surprise that their well-intentioned policy measures often have unintended effects.

Besides having little knowledge of the relationship between flows and stocks, the authorities also have little control over the size of the flow. As Table 3 indicates, the share of new entrant flows subject to quotas has varied around 20% for years. The increasing share of non-controlled permits going to non-workers reflects the increasing numbers of foreigners entering Switzerland as non-working family members. Attempting to achieve a stock target with so little control over the flow is a hopeless endeavor.

A final weakness of foreign worker policy in Switzerland is that the long-term social costs of allowing low-skilled foreign workers to enter Switzerland are borne neither by the permit issuing authorities nor by the employing firm. As a conse-

quence, more low-skilled foreign workers are demanded by firms and given permits than would be the case if the parties involved had to bear the full costs of their actions. Unemployment insurance (UI) serves as a case in point. Since UI premiums in Switzerland are not experience-rated, firms with congenitally high incidences of unemployment are subsidized by less unemployment-prone businesses through the UI. Sheldon (2000b) calculates that the construction and hotel/restaurant industries, where a majority of foreign workers are employed, finance less than half of the paid-out benefits their employment policies generate. During the 90s, these cross-subsidies totaled Fr. 400 million annually. If UI premiums were experience-rated, firms' demand for low-skilled foreign labor would not be so over-inflated.

**Table 3:** *Share of Entering Foreigners Subject to Quotas, Switzerland, 1987-99*

<i>Year</i>	<i>New entrants</i>	<i>Share subject to quotas (%)</i>	<i>Workers not subject to quotas (%)</i>	<i>Non-workers not subject to quotas (%)</i>
1987	81058	21.6	31.6	46.8
1988	86548	20.8	31.3	47.9
1989	92989	20.4	32.9	46.6
1990	117711	19.5	33.9	46.6
1991	126645	18.0	31.8	50.2
1992	128183	14.5	28.9	56.6
1993	117636	14.5	23.8	61.8
1994	103613	13.7	25.2	61.1
1995	94268	16.1	18.8	65.1
1996	79708	17.2	20.1	62.7
1997	72769	18.9	15.9	65.1
1998	79949	20.0	15.7	64.3
1999	85838	21.9	14.8	63.3

*Source:* De Wild (2001).

### **Appraisal of Proposed Statutory Changes**

The proposed revision of the Aliens Law foresees eliminating seasonal and annual permits and replacing them with so-called short-term permits (*Kurzaufenthaltsbewilligung*) and normal permits (*Aufenthaltsbewilligung*), respectively.

Short-term permits could be issued up to one year and renewed once for a maximum of two years. Thereafter the individual would have to leave Switzerland for an as yet unspecified length of time. The holder of a short-term permit could be allowed to bring in his or her family, but would not have the right. Nor would a short-term permit holder be entitled to a long-term permit, no matter how long the individual had worked in Switzerland.

In contrast, holders of long-term permit would be entitled to have their families accompany them and have the right to a permanent permit after residing in Switzerland for 10 years, five of which with a long-term permit. Long-term permits would have no fixed, but nevertheless a limited period of validity.

The issuance of work permits to non-EU or EFTA nationals<sup>6</sup> would have to serve the general long-term economic interests of Switzerland and not merely meet current local needs. Moreover, in the case of long-term permits, skill versatility, language capabilities, and age would have to ensure the sustained integration of the applicant.

The revised law foresees exceptions to these guidelines, however, if the applicant is (1) an investor or entrepreneur expected to create jobs, (2) a renown performer in the arts, sciences, or sports, (3) possesses unique occupational skills in demand, or (4) is required to be in Switzerland to maintain important international business relations.

The ability of the proposed revision to prevent or at least reduce the negative economic side effects of previous foreign worker policy rests in essence on the revised law's ability to stop the disproportionate influx of low-skilled foreign workers into Switzerland. The elimination of the entitlement of seasonal workers to longer-term work permits and the increased emphasis on an applicant's skills and potential for sustained integration in the Swiss labor market are surely steps in the right direction, but it is questionable whether they will suffice.

For one, very few local authorities are probably capable of judging whether issuing a particular permit is in the general economic interest of Switzerland. To be frank, I doubt whether most local officials could even define the concept, much less implement it. Even if they could, it is doubtful whether the cantons would subordinate local interests for the good of the nation. The continued efforts of the cantons to re-qualify unemployed for federal UI benefits by employing them temporarily do not leave one very optimistic. In addition, few local authorities are probably in a position to judge the skills of an applicant on the basis of foreign diplomas. Nor will they probably be willing to hire the necessary qualified personnel to make such a judgment.

The proposed revision also leaves a lot of room for interpretation. Almost anybody can be viewed as having "special occupational capabilities that are in demand", even belly dancers in a nightclub. In fact, unique skills make sustained labor market integration less likely. The fact that so many special interest groups rejected the suggestion of Wimmer (1997) to introduce a rigid and objective list of criteria for issuing permits like in Canada implies that interest groups hope to be granted exceptions. Giving cantonal authorities room for interpreting the law and introducing exceptions makes them susceptible to local pressure groups.

Finally, without greatly increasing their personnel, federal authorities will not be in a position to determine whether cantons are interpreting the law too loosely. As a result, cantonal authorities will still be pretty much free to interpret the law as they see fit. Given their greater loyalty to local interests, the cantons will probably decide in the future much as they did in the past.

---

<sup>6</sup> Citizens of EU or EFTA countries would not need to meet these requirements. Moreover, with the ratification of the bilateral agreements with the EU the Aliens Law would cease to apply to EU or EFTA nationals, who currently receive about 70 percent of the permits issued annually. Hence, only a minority of foreigners can be expected to fall under the jurisdiction of the Aliens Law in the future. However, as Section 2 showed, a small flow can create a large stock if the propensity to settle is high, which is the case for natives of non-EU and EFTA countries. Moreover, the currently relatively small influx of non-EU and EFTA citizens could increase in the future.

In short, the only way to ensure that foreign worker employment serves the general long-term interests of Switzerland is:

- to take the decision to issue work permits out of the hands of local authorities,
- to set up an objective point system à la Canada that leaves the local authorities no room for interpretation, or
- to internalize the external costs of foreign labor employment (say with experience-rated unemployment insurance premiums) so that firms' demand for foreign labor corresponds to the socially optimal level.

But as long as the political will to take decisive steps is lacking, reforms of this sort will remain wishful thinking.

### References

- DE WILD, David (2001). *Die Dynamik der Ausländermigration in der Schweiz*. (in preparation).
- KUGLER, Peter, and Stephan SPYCHER (1992). "Der Einfluss des Technologiewandels auf die Struktur der Arbeitsnachfrage in der Schweiz von 1950-1988," *Swiss Journal of Economics and Statistics* 128: 617-641.
- SHELDON, George (1999). *Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz: Diagnose und Therapie*. Bern: Haupt.
- SHELDON, George (2000a). *The Impact of Foreign Labor on Relative Wages and Growth in Switzerland*. Basel: Universität Basel, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI). <<http://www.unibas.ch/wwz/fai>>
- SHELDON, George (2000b). *Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung. Expertise prepared for the State Secretariat for Economic Affairs (Bern)*. Basel: Universität Basel, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI). <<http://www.unibas.ch/wwz/fai>>
- Wimmer, Andreas (1997). "Ein Zulassungsmodell für Arbeitsmigranten von ausserhalb der EU", in Expertenkommission Migration (Hrsg.). *Ein neues Konzept der Migrationspolitik, Materialband*. Bern, S.1-14.

---

## Von der "Wiederentfernung" zur Integration: der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz

Josef Martin NIEDERBERGER, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien SFM, Neuenburg

### Reversibilität des Zulassungsentscheids: die Sorge des alten ANAG

Der folgende Kommentar zum neuen Ausländergesetz (AuG) soll in Gegenüberstellung zum alten Gesetz, dem sogenannten ANAG von 1929, in Kraft seit 1931, gestaltet werden. Basis des Vergleichs sollen die offiziellen Begleittexte bilden, aus denen der konzeptionelle Hintergrund der zu vergleichenden Gesetze erhellt.

Im neuen AuG findet sich an vorderster Stelle, im 1. Kapitel, Art. 1, betitelt mit "Gegenstand", der Satz: "[Dieses Gesetz] regelt die Ein- und Ausreise, die Zulassung sowie die Anwesenheit (...), den Familiennachzug sowie die *Förderung der Integration*" (Hervorhebung durch den Autor). Im zweiten Kapitel, überschrieben mit "Migrationspolitik" (einem neuen Begriff!), wird in Art. 3 als "Allgemeiner Grundsatz" formuliert: "Der Bund verfolgt eine kohärente und umfassende Migrationspolitik, die allen Aspekten der Migration angemessen Rechnung trägt", und sogleich wird ausgeführt, dass Migrationspolitik (neben Ausländerpolitik, Asylpolitik und Migrationsausserpolitik) auch die Integrationspolitik umfasst.

Dem Begriff "Integration" wird dann ein eigenes Kapitel gewidmet; mit 3 Artikeln, von denen der erste, Art. 53, mit "Förderung der Integration" betitelt ist. So viel zum Stellenwert, den das neue Gesetz explizit der Integration einräumt.

Integration ist faktisch natürlich mehr als das, was dieses Gesetz unter den genannten Titeln anspricht. Das Mass oder die Qualität der Integration bestimmt sich sehr stark über die Rechtsstellung des Ausländers. Es soll hier nicht im Einzelnen aufgezählt werden, was das neue Gesetz in dieser Hinsicht vorsieht. Wichtig scheint v.a. das ganz andere Bewusstsein von der Bedeutung der Rechtsstellung, welches aus dem neuen AuG spricht. Im Begleitbrief, mit dem der Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung geschickt wurde, wird unter "wesentliche inhaltliche Neuerungen" an erster Stelle genannt. "[Es] wird die Rechtsstellung der Ausländer und Ausländerinnen umfassend geregelt." Der Gesetzgeber betrachtet das also selber als wesentliche Neuerung.

In der Botschaft, mit der vom Bundesrat 1929 der Entwurf zum alten ANAG der Bundesversammlung vorgestellt wird, findet sich nichts auch nur annähernd Vergleichbares.<sup>1</sup> Der Begriff "Rechtsstellung" fehlt dort völlig, obwohl natürlich eine solche gleichwohl durch das ANAG definiert wird - irgend eine Rechtsstellung ist ja immer gegeben - aber sie wird dort nicht unter diesem Begriff, bzw. überhaupt nicht reflektiert. Die "Rechtsstellung" des Ausländers und der Grad ihrer Ausformulierung werden nicht zu einer Dimension erhoben, auf der das Gesetzeswerk explizit irgendwelchen Ansprüchen genügen müsste; an ihr wird die Qualität des Gesetzes nicht gemessen.

Implizit lassen sich Aussagen zur Rechtsstellung v.a. dort finden, wo die Botschaft sich zum ersten Kapitel des ANAG äussert, welches die "Rechte und Pflichten des Ausländers" regelt. Die Sprache kommt dort alsbald auf das Vorstadium zu sprechen, welches der Erteilung einer Bewilligung vorausging (der Ausländer konnte damals ohne eine solche in die Schweiz einreisen und erst dann um ein Bewilligung ersuchen). Unter dem Titel "Rechte und Pflichten" wird dazu erklärt: "Dieser bewilligungsfreie Aufenthalt ist jederzeit entziehbar; die Polizei muss Vaganten, Dirnen und Zuhälter, Verbrecher und dergleichen ohne weiteres fortschicken (...) können."<sup>2</sup>

Man sieht also: Wo der Kommentar zum neuen AuG auf die Dimension der Rechtsstellung hinweist, führt der vergleichbare frühere Text, bei dem es sich immer-

<sup>1</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [zum ANAG] vom 17. Juni 1929. BBl 1929 I, S.914-923.

<sup>2</sup> Ebd., S.915.

hin um eine bundesrätliche Botschaft handelt, die sich an die Bundesversammlung richtet, Details der polizeilichen Abwicklung aus. Dabei verrät er allerdings doch wesentliches darüber, wie dieses Gesetz von 1929/31 gemeint war. Unter dem Titel "Rechte und Pflichten des Ausländers" wird sogleich auf die Voraussetzungen für ein "Fortschicken" eingetreten – auf eine wesentliche Variante fremdenpolizeilicher Handlungsoptionen. Hier erweist sich die grosse Sorge des alten ANAG um die Sicherstellung der Reversibilität von Zulassungen – und es verrät sich als Polizeigesetz.

Dass diese Sorge im Mittelpunkt stand, kann mit weiteren bundesrätlichen Zitaten belegt werden; insbesondere mit Passagen aus jener Botschaft, mit welcher der Bundesrat dem Parlament die Annahme eines Verfassungsartikels empfahl, welcher überhaupt erst den Zentralstaat zur Gesetzgebung auf fremdenpolizeilichem Gebiet legitimieren sollte.<sup>3</sup> Der vorgeschlagene Artikel wurde dann 1924 als Art. 69ter in die Bundesverfassung aufgenommen. Auf dieser Grundlage konnten erst die Arbeiten für das 1929 akzeptierte ANAG in Angriff genommen werden.

Hier nun die bundesrätlichen Zitate: "Eine sehr wesentliche dieser Aufgaben besteht darin, keine falschen Hoffnungen aufkommen zu lassen."<sup>4</sup> Und: "Ist der Ausländer eingereist, dann stellt sich die Aufgabe seiner Wiederentfernung, falls er nicht Niederlassung erhält (oder ohne unser Zutun wieder geht)."<sup>5</sup>

Wie sehr es dem ANAG um die Reversibilität von Zulassungsentscheiden ging, lässt sich auch aus dem Abschnitt ersehen, der dem Stichwort "Ausweisung" gewidmet ist – nun wieder in der Botschaft von 1929 (das ANAG betreffend):

Eine erste Gruppe dieser Ausweisungsgründe beruht auf strafbarem Verhalten (...). Bloss moralische Beanstandung des Ausländers würde also nicht mehr genügen, es muss vielmehr ein Rechtsbruch vorliegen, damit der Staat seinerseits dem Ausländer die ihm zugesicherten Rechte wieder entziehen und sein mit der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung gegebene Wort zurücknehmen kann.<sup>6</sup>

Hier wird also immerhin von "zugesicherten Rechten" gesprochen, und davon, dass mit der Aufenthaltserlaubnis dem Einwanderer ein "Wort gegeben" werde. Darin ist implizit so etwas wie eine Rechtsstellung des Ausländers umschrieben. Inhaltlich wird aber nicht mehr und nicht weniger in Aussicht gestellt als schlicht und einfach Rechtsstaatlichkeit.

Ansatzweise wird so etwas wie ein Integrationsprinzip zu Gunsten der Niedergelassenen anerkannt. Dies geschieht aber wiederum in einem Zusammenhang, welcher der Reversibilität der Entscheidungen gewidmet ist:

[Andere Unerwünschte können] (...) über kurz oder lang (...) entfernt (...) werden (Entzug der Toleranz, Nichtverlängerung des Aufenthalts oder dessen Entzug...) (...) *mit Ausnahme allerdings der Niedergelassenen*. Gerade diesen wünscht aber der Entwurf eine *einigermassen gesicherte Stellung* zu verschaffen. Durch die Überfremdung gezwungen, bei der Gewährung der Niederlassung eine ziemlich strenge Auswahl zu

<sup>3</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die bundesrechtliche Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [zum Art. 69ter BV] vom 2. Juni 1924. BBl 1924 II, S.493-515.

<sup>4</sup> Ebd., S.503.

<sup>5</sup> Ebd., S.504.

<sup>6</sup> Botschaft des Bundesrates zum ANAG, S.919.

treffen, sollte das Recht andererseits dem einmal *in unsere Lebensgemeinschaft aufgenommenen Ausländer einen sicheren Port bieten*.<sup>7</sup>

An diese Zusicherung eines sicheren "Ports" wird sogleich in typisch fremdenpolizeilicher Manier angehängt: "Eine Ausnahme vom Erfordernis eines Rechtsbruchs macht lit. B für die Geisteskranken, die nicht bestraft (...) werden können, die aber ausweisbar sein sollen, wenn sie die öffentliche Ordnung gefährden. Zu denken ist hier besonders auch an geschlechtlich Perverse."<sup>8</sup>

### **Der Kategorienwechsel: das Problem der Fremdenpolizei**

Bei der Gewährung der Niederlassung sollte eine "ziemlich strenge Auswahl" getroffen werden (siehe oben). "Selektion" ist wohl derjenige Begriff, der am besten die Logik trifft, aus der heraus das alte ANAG entworfen wurde, und dies nicht nur, was die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen betraf. Das damalige Gesetz übernahm vom noch älteren kantonalen Recht, welches bis Ausbruch des 1. Weltkriegs praktiziert worden und nachher teilweise wieder in Kraft gesetzt worden war, jene Aufenthaltskategorien, die auch heute noch elementar sind für das neue AuG. Es unterschied zwischen Aufenthaltern und Niedergelassenen (ferner gab und gibt es noch die Toleranzbewilligungen).<sup>9</sup> Aber der operative Stellenwert dieser Unterscheidung war ein ganz anderer. Er stand an einer völlig anderen Stelle in der ganzen Abwicklung des Zulassungsverfahrens sowie des faktischen Integrationsgeschehens, als dies heute der Fall ist.

Im kantonalen Recht war die Unterscheidung zwischen Aufenthalt und Niederlassung zwar in jedem Kanton wieder anders geregelt; doch war sie nirgends erheblich. So blieb es z.B. in St. Gallen dem Ausländer überlassen, sich als Niedergelassener oder Aufenthaltler anzumelden. (Hingegen bestand fremdenpolizeilich ein Unterschied zwischen den kantonsfremden Schweizern und den Kantonsangehörigen. Diese waren nicht gleichgestellt.)

Der Bundesrat markiert nun in seiner Botschaft den Unterschied zwischen dem Vorkriegsrecht und dem neu zu schaffenden folgendermassen: "Nicht mehr, ob der Ausländer als Aufenthaltler oder Niedergelassener (im früheren Sinne) da bleibe, ist die Frage für ein nach der Überfremdungsabwehr orientiertes Recht, sondern: ob er wieder gehe. Nach diesem Merkmal müssen die Ausländer gruppiert werden: in Niederlassungskandidaten und solche, die es nicht sind."<sup>10</sup> Und weiter:

Die angemeldeten Ausländer bieten nun der Behörde folgendes Bild: Eine Gruppe von ihnen ersucht unumwunden um Niederlassung; die Behörde bewilligt entweder diese (...) oder sie verweigert, und dann muss sie dem Bewerber eine Ausreisefrist ansetzen. – Bei einer andern Gruppe ist nach den Umständen ohne weiteres klar, dass der Ausländer es nicht auf dauernden Aufenthalt abgesehen hat, vom Gesichtspunkt der Überfremdung aus kann ihm der befristete Aufenthalt ohne weiteres bewilligt werden, um so unbedenklicher, je kürzer die nachgesuchte Frist ist.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Ebd., S.919. Hervorhebungen durch den Autor.

<sup>8</sup> Ebd., S.919.

<sup>9</sup> Botschaft des Bundesrates zum Art. 68ter BV, S.500.

<sup>10</sup> Ebd., S.502f.

<sup>11</sup> Ebd., S.505.

Der Ausländer hatte sich also *schon bei der Anmeldung* entweder für Aufenthalt oder für Niederlassung zu entscheiden. Ersuchte er um Aufenthalt, und war ohne weiteres klar, dass er nur diesen wollte, dann konnte er ihm ohne weiteres gewährt werden. Auch die Niederlassung konnte, ja *musste*, falls vom Ausländer gewünscht, bei der ersten Gesuchstellung verlangt werden. Sie konnte sofort bewilligt werden.

Die Logik der 1924 vorgesehenen Ordnung basierte also auf der Vorstellung, dass es möglich sei, und auch sinnvoll, Einwanderer im Moment der Einwanderung sozusagen triage-artig einzuteilen in die fremdenpolizeilich und ausländerpolitisch relevanten Gruppen. Massgeblich war dabei die vom Ausländer gewünschte, vorausgesehene und klar deklarierte zeitliche Ausdehnung seines Aufenthalts. Die Bürokratie verlangte ihm ab, von sich selber zu wissen, wie sein Leben in der Schweiz sich entwickeln würde und ob er vielleicht hier Wurzeln schlagen werde.

Auch im AuG sind die beiden Kategorien "Aufenthalter" und "Niedergelassener" wieder als tragende Säulen vorgesehen. Im Unterschied zum alten System sind sie aber einander in einer zeitlichen Abfolge zugeordnet, und es gibt einen *Übergang* von der einen zur andern Kategorie, der prinzipiell für jeden Aufenthaltler (ausser für den Kurzaufenthalter) vollziehbar ist. Mehr als das: mit zunehmendem Aufenthalt wird die Aussicht auf weiteren Aufenthalt und schliesslich auf Niederlassung erwartbar.

In der Logik des alten Gesetzes war es eigentlich schon angelegt, dass es Fälle geben musste, die erst später um Niederlassung ersuchten und sich damit im Nachhinein als falsch Kategorisierte entpuppten oder als das, was sie "eigentlich" waren, nämlich verkappte Niederlassungsaspiranten. Dazu die Botschaft: "Die dritte Gruppe, die man recht eigentlich die Überfremdungsgruppe nennen könnte, enthält die verkappten Niederlassungsreflektanten, die offen nur befristeten Aufenthalt verlangen."<sup>12</sup> Und daraus ergab sich dann sozusagen zwangsläufig das grosse Dilemma der Fremdenpolizei:

Im Verhältnis zu unserer Aufnahmefähigkeit ist nun aber die Zahl der dieser Gruppe angehörenden Ausländer sehr beträchtlich und bedeutet, wenn nicht richtig behandelt, eine grosse Gefahr. Dazu kommt, dass diese Gruppe bei falscher Behandlung unfehlbar stark an Zahl zunimmt, denn sobald eine Hoffnung aufglimmt, um die Vorschriften herumzukommen, finden sich bald viele bereit, den Versuch zu unternehmen. Die richtige Behandlung dieser Gruppe muss darin bestehen, die Umgehungskünstler möglichst frühzeitig zu erkennen und fortzubringen.<sup>13</sup>

### **Quantität und Qualität: zwei Modelle der Migrationspolitik**

Wie gesagt: Im AuG ist der Kategorienwechsel vorgesehen, und zwar nicht einfach als Konzession gegenüber Härte- oder sonstigen Spezialfällen. Er folgt einem grundlegenden Prinzip, das schon im ersten Entwurf für ein neues Ausländergesetz (vorgelegt 1978, vom Volk 1982 knapp verworfen) vorgesehen war: demjenigen der Koppelung von Anwesenheitsdauer und Rechtsstellung. Die beiden Kategorien beschreiben die Stufen eines Integrationsprozesses, machen diesen erwartbar und erleichtern ihn auch. Dieses Prinzip folgt einem unter Menschen wohl allgemein als

<sup>12</sup> Ebd., S.505.

<sup>13</sup> Ebd., S.505f.

"natürlich" und als recht und billig empfundenen Vorgang: die Zeit arbeitet für die Integration und gibt Anrecht auf sie. War das alte ANAG im Geiste der Taxonomie verhaftet, so stellt das neue eine Referenz an das Organische dar, indem es Entwicklungen zulässt. Das neue AuG ist dort, wo es sich explizit zur Integration äussert, nicht nur der fremdenpolizeilichen Logik entzogen, sondern es hat gerade die fremdenpolizeilich so relevante Unterscheidung zwischen Aufenthalt und Nieder gelassenen in den Dienst einer Logik der Integration gestellt (auf der Ebene der Praxis war dies allerdings schon lange der Fall und ist allmählich gewachsen).

Diese Qualität in der Integrationspolitik riskieren wir steuerungstechnisch wie politisch nur auf der Grundlage eines funktionierenden Abwehrdispositivs gegenüber der Quantität. Qualität und Quantität sind zwei immer gegenwärtige Variablen jeder Ausländerpolitik, und sie sind negativ korreliert. Das wussten schon die Väter des ANAG und des Verfassungsartikels 69ter. In seiner Botschaft zu diesem Artikel, der auch dem neuen AuG wieder die verfassungsmässige Grundlage verleihen wird, schrieb der Bundesrat 1924: "Ein Anspruch auf Niederlassung könnte heute nur noch dann in Frage kommen, wenn zugleich die Zulassung kontingentiert würde."<sup>14</sup>

Die Möglichkeit einer Kontingentierung, zu der dann 45 Jahre später doch gegriffen wurde, nachdem man sich zu sehr auf die im ANAG vermeintlich gegebene Reversibilitäts-Garantie und auf ein schnelles Verebben des konjunkturellen Aufschwungs verlassen hatte, um sich dann zehn Jahre später vor einer irreduziblen Zahl von Niedergelassenen zu finden – diese Möglichkeit wurde also 1924 durchaus schon gesehen. Man wollte damals diesen Weg nicht gehen, weil er unnötig aufwendig schien.

Auch hatte man wohl in den zwanziger Jahre zu sehr unter dem Eindruck des Untergangs des vor dem 1. Weltkrieg geknüpften Netzwerkes zwischenstaatlicher Niederlassungsverträge gehandelt. Mit dem Wegfall dieser zwischenstaatlichen Rücksichten, von denen sich auch die andern Staaten entbunden hatten, glaubte man sich frei für eine autonome schweizerische Definition der Niederlassungs- und weiterer Immigrantenrechte. In Wirklichkeit mussten dann schon im ersten Einwanderungsvertrag mit Italien nach dem 2. Weltkrieg, der die neue Einwanderungswelle eröffnete, Zugeständnisse hinsichtlich Familiennachzug gemacht werden - zumindest auf dem Papier; die Erfüllung liess lange auf sich warten.<sup>15</sup> Anfangs der fünfziger Jahre setzte die OECE weitere Konditionen, und im Laufe der sechziger Jahre fand die Schweiz sich mit der Tatsache konfrontiert, dass andere, mittlerweile ebenfalls prosperierende europäische Länder für Einwanderer wegen ihres besseren Angebots an sozialer Sicherheit sie an Attraktivität übertrafen. Dies versetzte die Herkunftsländer, vorab Italien, in eine bessere Aushandlungsposition gegenüber der Schweiz, zumal der Markt der Arbeitskräfte europaweit immer mehr auszutrocknen begann. Die Kräfteverhältnisse veränderten sich weiter zuungunsten der Schweiz, als sie die Annäherung an die EWG begann, und als der Europarat als normsetzende Instanz auf den Plan trat. Im Laufe der siebziger Jahre begann sich abzuzeichnen, dass auch der letzten fremdenpolizeilichen Kategorie, die von schweizerischer Seite noch mit der Illusion des Nichtgewährenmüssens von Integrationsrechten versehen

<sup>14</sup> Ebd., S.502.

<sup>15</sup> AS 1948, 838.

war, den Saisoniers, das Recht auf Umwandlung des Aufenthaltsstatus zugestanden werden musste.

Nicht zuletzt in Voraussicht dieser Entwicklung hatte man anfangs der Siebziger mit der Kontingentierung begonnen; im Wissen, dass die Gewährung von mehr Rechten und damit von mehr Integration an die Ausländer nur dann eine Akzeptationschance haben würde, wenn gleichzeitig die Zahl derer, die in den Genuss dieser Rechte kommen sollten, beschränkt würde.

Das neue AuG führt das Ergebnis der langen Kette von Konzessionen, die die Schweiz bi- wie multilateral eingehen musste, von der Verordnungsstufe auf die Gesetzesebene über. Die Qualität, die dieses Gesetz dem zugelassenen Ausländer für seinen Aufenthalt verspricht, bindet die Schweiz gleichzeitig an eine Politik der gedrosselten Quantität. Für diese Option hat sie sich damit implizit entschieden, und sie fühlt sich hinsichtlich der Realisierbarkeit und Effektivität einer solchen Politik offenbar sicher.

---