

Nicht für die Veröffentlichung bestimmt

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte

I. Allgemeines

Die ständige Ausdehnung der Wirtschaftstätigkeit mit ihrer starken Zunahme des Bedarfes an Arbeitskräften führte seit dem Ende des zweiten Weltkrieges zur Beschäftigung einer aussergewöhnlich hohen Zahl ausländischer Arbeitskräfte. Ein grosser Teil dieser Ausländer arbeitet nur vorübergehend in unserm Land und verlässt es nach kürzerem oder längerem Aufenthalt wieder; zahlreiche Ausländer aber fassen in der Schweiz Fuss, erlangen die Niederlassung und damit das dauernde Recht, im Lande zu bleiben und jede beliebige berufliche Tätigkeit selbständig oder un-selbständig auszuüben.

Seit Beginn dieser Entwicklung haben die Bundesbehörden in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Behörden den Zuzug und die Beschäftigung von Ausländern aufmerksam verfolgt. Anfänglich hatte man noch angenommen, die Wirtschaft werde sich nach einigen Jahren auf einem gesunden Niveau normalisieren; und die Zahl der zugezogenen ausländischen Arbeitskräfte lasse sich rechtzeitig auf das Mass einer günstigen, aber nicht überspitzten Wirtschaftslage herabsetzen. Diese Normalisierung ist bis heute nicht eingetreten, und es kann aus dem jetzigen Stand eine Ueberfremdung der Bevölkerung, der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes entstehen, die bei einem spätern Rückgang der Wirtschaftstätigkeit die Aufnahmefähigkeit unseres Landes übersteigen, Arbeitslosigkeit verursachen und den sozialen Frieden gefährden könnte. Es ist deshalb den Kantonen, die für die Zulassung der ausländischen Arbeitskräfte weitgehend kompetent sind, eine zurückhaltende Bewilligungspraxis empfohlen worden.



Im Hinblick auf die andauernde Zunahme der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte befasste sich auch die Eidgenössische Kommission für Arbeitsmarktfragen 1954 und 1956 mit den Auswirkungen der Zulassungspolitik und äusserte den Wunsch, die verschiedenen Aspekte des Problems möchten eingehend überprüft werden. Die Eidgenössische Kommission für Konjunkturbeobachtung hat sich in ihrem Bericht vom 23. April 1957 über die Konjunkturentwicklung und Teuerungsbekämpfung ebenfalls mit der Zulassungspolitik befasst. Sie legt einerseits dar, dass ohne Arbeitskräfte aus dem Ausland die schweizerische Wirtschaft nicht ihr Produktionsvolumen im bisherigen Ausmass hätte steigern, die Teuerung in Grenzen halten und den allgemeinen Wohlstand derart heben können. Andererseits weist sie auf die Gefahr hin, dass mit Hilfe der ausländischen Arbeitskräfte die Kapazitäten in einem ungesunden, auf momentane Konjunkturspitzen ausgerichteten Ausmass erweitert werden. Sie hält deshalb eine gewisse Zurückhaltung in der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte für geboten. Die heute zwar günstige, aber allen Wechselfällen ausgesetzte Konjunkturlage zwingt die verantwortlichen Behörden, die Zulassungspolitik gründlich zu überprüfen und sich über ihre künftige Gestaltung Rechenschaft zu geben, umsomehr als auch kantonale Behörden und Parlamente sich wiederholt mit dem Zulassungsproblem befassten und es auch in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkreisen immer wieder zur Diskussion gestellt wird. Insbesondere wird von den Gewerkschaften verlangt, die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte sollte zur Sicherung des Arbeitsplatzes für die einheimischen Arbeitskräfte bei einem allfälligen wirtschaftlichen Rückschlag und zur Dämpfung der Investitionstätigkeit eine bestimmte Grenze nicht überschreiten.

Neben den innenpolitischen Aspekten müssen auch die internationalen Bestrebungen auf dem Gebiet der Zulassungspolitik in Betracht gezogen werden. Die Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECE) hat sich die weitgehende Liberalisierung des Arbeitsmarktes unter den Mitgliedstaaten zum Ziel gesetzt und auf diesem Gebiet eine beträchtliche Aktivität entfaltet. Angesichts der Tatsache, dass unser kleines Land bereits unvergleichlich viel mehr ausländische Arbeitskräfte aufgenommen hat als die übrigen Mitgliedstaaten und in Berücksichtigung unseres äusserst

liberalen Niederlassungsrechts konnte die Schweiz erreichen, dass ihre Sonderstellung, die sie zur Zurückhaltung in der Zulassung von Ausländern zwingt, in der OEEC anerkannt worden ist. Heute stehen wir aber von neuem und unter verstärktem internationalem Druck vor der Frage, ob und wie weit im Zusammenhang mit den Bestrebungen zur Schaffung einer Freihandelszone eine Lockerung der Zulassungspraxis ins Auge gefasst werden soll, damit unser Land anderer, wichtigerer Vorteile teilhaftig werden könnte.

Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und die Eidgenössische Fremdenpolizei haben daher in Verbindung mit der Abteilung für Politische Angelegenheiten und andern interessierten Bundesstellen die bisherige Zulassungspolitik und alle Faktoren, welche die Einwanderung und Zulassung beeinflussen, überprüft und unter Berücksichtigung der nationalen und internationalen Erfordernisse Richtlinien für die künftige Zulassungspraxis aufgestellt. Dabei ist auch untersucht worden, ob die rechtlichen Grundlagen für die künftige Zulassungspolitik genügen oder ob die bestehenden Rechtsgrundlagen abgeändert werden müssen.

II. Rechtliche Grundlagen der Zulassungspolitik

1. Bis zum ersten Weltkrieg konnten sich die Angehörigen jener Staaten, mit denen die Schweiz Niederlassungsverträge abgeschlossen hatte, ohne weiteres niederlassen und eine Berufstätigkeit ausüben. Die Niederlassungsverträge sicherten ihnen in bezug auf Aufenthalt und Erwerbstätigkeit die volle Gleichstellung mit dem kantonsfremden Schweizerbürger. Nach dem ersten Weltkrieg musste die Freizügigkeit eingeschränkt und die Zulassung von Ausländern zur Abwehr der Ueberfremdung in allen ihren Auswirkungen unter Kontrolle gestellt werden. Die Niederlassungsverträge wurden nunmehr so ausgelegt, dass für die Zulassung das nationale Fremdenpolizeirecht gelten sollte. Der endgültig zugelassene Ausländer kann sich indessen in vollem Umfang auf den Niederlassungsvertrag berufen. Die Rechtsstellung, welche die Niederlassungsbewilligung im Sinne des eidgenössischen Fremdenpolizeirechts gewährt, deckt sich mit dem Niederlassungsbegriff der Niederlassungsverträge.

In den 30er Jahren hat die Schweiz mit den Nachbarstaaten sowie einigen weiteren Ländern Vereinbarungen über die zukünftige Anwendung der Niederlassungsverträge geschlossen. Auf Gegenseitigkeitsbasis wurde insbesondere vereinbart, dass die beiderseitigen Staatsangehörigen nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von 5 Jahren endgültig zugelassen werden, in der Schweiz also die Niederlassungsbewilligung erhalten. Die Frist wurde nach dem Krieg für die Hauptrekrutierungsländer Italien, Deutschland und Oesterreich auf 10 Jahre festgesetzt (vgl. unten, Ziff. 4).

Gegenüber einem Beschluss des OECE-Rates vom 30. Oktober 1953, der die definitive Zulassung der Arbeitskräfte aus den Mitgliedstaaten nach einem Aufenthalt von 5 Jahren empfiehlt, ist es gelungen, die Anerkennung der schweizerischen Sonderstellung zu erwirken (vgl. unten, Ziff. 5).

2. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Zulassung von Ausländern sind äusserst weit gefasst. Gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931/8. Oktober 1948 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer entscheiden die Behörden "im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt, Niederlassung und Toleranz". Als Richtlinie dient den Behörden Art. 16, Abs. 1, des Gesetzes, welcher lautet: "Die Bewilligungsbehörden haben bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Ueberfremdung des Landes zu berücksichtigen". Die Bestimmung wurde auch in Art. 8 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 übernommen und dabei die Lage des Arbeitsmarktes noch ausdrücklich angeführt.

In der Nachkriegszeit wurde die Kontrolle der Ausländer auf dem Arbeitsmarkt verschärft. Der Stellenwechsel ist allgemein der Bewilligungspflicht unterstellt worden (Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 21. März 1949, welche eine Verfügung von 1948 ablöste). Ausserdem ist, um im Falle eines Konjunkturrückganges rascher eingreifen zu können, die Möglichkeit geschaffen worden, ausländischen Arbeitskräften Aufenthaltsbewilli-

gungen lediglich auf Widerruf zu erteilen, sofern es die Lage des Arbeitsmarktes erfordert (Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1949).

3. Innerhalb des weit gesteckten Rahmens der gesetzlichen Vorschriften haben die verantwortlichen Behörden die Zulassungspolitik der jeweiligen demographischen und wirtschaftlichen Lage des Landes und ihrer voraussichtlichen Entwicklung anzupassen. In diesem Sinne wird die Zulassung in allen Fällen abhängig gemacht vom Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften, soweit dieser Bedarf den wirtschaftlichen Interessen des Landes entspricht und auf dem einheimischen Arbeitsmarkt auch unter Ausschöpfung aller Reserven und trotz Einhaltung der orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen nicht gedeckt werden kann. Die Regulierung des Zuzuges von Ausländern ermöglicht einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und trägt damit zur Erhaltung des Gleichgewichts in der Lohn- und Preisgestaltung bei. Beim Entscheid über die Zulassung sind die Interessen der Gesamtwirtschaft zu berücksichtigen. Es ist daher nicht zulässig, die Zulassungspraxis in den Dienst von Sonderinteressen zu stellen, wie zum Beispiel einer protektionistischen Konkurrenzregelung zugunsten einer Wirtschaftsgruppe. Der Grund zur Zulassung oder Ablehnung einer ausländischen Arbeitskraft muss - neben der Berücksichtigung der Ueberfremdung - unmittelbar mit den gesamtwirtschaftlichen Interessen des Landes in Zusammenhang stehen; an diesen Schranken findet das behördliche Ermessen seine Begrenzung. Dabei kann der Ausländer aus Gesetz, Weisungen und Richtlinien keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung ableiten, ebenso wenig der Arbeitgeber auf Beschäftigung von Ausländern, wohl aber können beide von den Behörden einen pflichtgemässen Gebrauch des Ermessens verlangen.

Die Zulassungspolitik muss den jeweiligen Verhältnissen entsprechend vom Bund festgelegt und den Kantonen, die in der Zulassung weitgehend zuständig sind, in Richtlinien und Weisungen bekanntgegeben werden, damit ein gleichmässiges Vorgehen nach den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen des Landes gewährleistet ist.

4. Die Schweiz hat in den Jahren 1933 bis 1935 mit verschiedenen Staaten Vereinbarungen über die Anwendung der Niederlassungsver-

träge getroffen, welche die Voraussetzungen regeln, unter denen ihren Angehörigen die Niederlassung bewilligt wird. Der Niederlassungsanspruch wurde ihnen allgemein nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von 5 Jahren zuerkannt. Dem ausserordentlichen Zuzug von Arbeitskräften in der Nachkriegszeit Rechnung tragend, wurde die den Niederlassungsanspruch begründende Aufenthaltsdauer für die Angehörigen der hauptsächlichsten Rekrutierungsländer Italien (1948) und Deutschland (1953) auf dem Verhandlungswege von 5 auf 10 Jahre hinaufgesetzt. Mit Oesterreich wurde erstmals eine solche Vereinbarung ebenfalls mit der 10-Jahresfrist abgeschlossen (1950). Die 5-Jahresfrist wurde beibehalten mit Frankreich, Belgien und Holland.

Diese Vereinbarungen räumen den vertragschliessenden Parteien das Recht ein, die Kriterien für Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen nach freiem Ermessen festzulegen, solange den Angehörigen des Vertragspartners ein Anspruch auf die Niederlassung nicht zusteht. Immerhin wurde mit einigen Staaten - jedoch ohne dass ihre Angehörigen daraus ein subjektives Recht ableiten könnten - vereinbart, der Anwesenheitsdauer vor der Niederlassung durch Einschränkung dieser Ermessensfreiheit Rechnung zu tragen. So ist den deutschen Staatsangehörigen nach einem ununterbrochenen ordnungsgemässen Aufenthalt von mindestens 5 Jahren in unserem Lande die Aufenthaltsbewilligung zu verlängern, sofern nicht das persönliche Verhalten des Gesuchstellers oder schwerwiegende Gründe des Arbeitsmarktes einer Verlängerung entgegenstehen. Ebenso haben wir darauf verzichtet, den österreichischen Staatsangehörigen, die sich während 5 oder mehr Jahren in der Schweiz aufhalten, die Bewilligung auf Widerruf zu erteilen, das heisst bei Erteilung einer Bewilligung auf bestimmte Zeit uns das Recht vorzubehalten, innerhalb dieser Zeit die Bewilligung zu widerrufen.

5. Der Beschluss des OECE-Rates vom 30. Oktober 1953, letztmals abgeändert am 7. Dezember 1956, regelt die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen durch die Mitgliedstaaten. Für die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften wird festgelegt, dass

ein Mitgliedstaat einem Angehörigen eines andern Mitgliedstaates auf seinem Gebiet die Arbeitsaufnahme zu gestatten hat, sofern ein Arbeitgeber ihn anzustellen beabsichtigt, ein einheimischer Bewerber für die betreffende Stelle nicht innerhalb eines Monats gefunden werden kann, die Lohn- und Arbeitsbedingungen orts- und berufusüblich sind und der Arbeitsfriede nicht bedroht wird. Die Verpflichtung, bei Erfüllung der genannten Voraussetzungen eine Bewilligung erteilen zu müssen, besteht dann nicht, wenn ein Mitgliedstaat "zur Wahrung wichtiger wirtschaftlicher Landesinteressen es nicht als angezeigt erachtet, den Bestand der Arbeitnehmer in bestimmten Gewerben und Berufen durch Beiziehung ausländischer Arbeitskräfte zu vermehren oder dessen gegenwärtige Höhe beizubehalten".

Für die Erneuerung der Arbeitsbewilligung unterscheidet der Beschluss zwischen Arbeitskräften, die sich mehr oder weniger als 5 Jahre in einem andern Mitgliedstaat aufgehalten haben. Im ersten Fall ist die Bewilligung zu verlängern, "sofern nicht zwingende Landesinteressen eine Ausnahme rechtfertigen". Im zweiten Fall muss der Mitgliedstaat die Bewilligung erneuern, "sofern es in einem konkreten Fall nicht offensichtlich ist, dass die Erneuerung einer Bewilligung infolge der inzwischen eingetretenen Veränderung der Beschäftigungslage die einheimischen oder ausländischen Arbeitnehmer, welche sich länger im Lande aufhalten, benachteiligen könnte".

Dieser Beschluss empfiehlt den Mitgliedstaaten überdies, die der Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit gesetzten Schranken soweit abzubauen, als es die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse gestatten. Diese Empfehlung drängte sich auf, da die Beschränkungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind.

Die Schweiz hat dieser Empfehlung nur unter Vorbehalt zugestimmt und präzisiert, in welchem Umfange sie der Klausel hinsichtlich der Verlängerung der Bewilligungen nach 5-jähriger Aufenthaltsdauer Folge leisten könne. Das Einwanderungsproblem

ist in der Schweiz durch die besonders empfindliche demographische Situation bestimmt; dabei muss auch die volle Freizügigkeit, die unsere Niederlassungsbewilligung gewährt, mit ihren Auswirkungen auf die demographische Lage und auf den Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Diese den definitiv zugelassenen ausländischen Arbeitskräften gewährte Freizügigkeit verwirklicht die Grundsätze der OECE in einem Masse, wie dies in keinem anderen Land der Fall ist.

Unsere Sonderstellung ist in Würdigung dieser Tatsachen von den andern OECE-Staaten anerkannt worden. Diese Anerkennung schliesst auch die Zulässigkeit unserer bilateralen Vereinbarungen ein, die für den Niederlassungsanspruch die 10-jährige Aufenthaltsdauer vorsehen. Desgleichen gestattet sie uns, in gleicher Weise auch gegenüber den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten vorzugehen, mit denen wir keine Vereinbarungen abgeschlossen haben.

6. Die Durchführung der fremdenpolizeilichen Gesetzgebung ist bei Bund und Kantonen Sache der Fremdenpolizeibehörden in Verbindung mit den Arbeitsmarktbehörden. Der Entscheid über Einreise, Aufenthalt und Niederlassung liegt bei den Fremdenpolizeibehörden. Die Prüfung der Lage des Arbeitsmarktes und der wirtschaftlichen Interessen des Landes im Zusammenhang mit dem Stellenantritt von nicht niedergelassenen Ausländern ist Aufgabe der Arbeitsmarktbehörden. An deren Gutachten und Anträge haben sich die Fremdenpolizeibehörden zu halten, soweit nicht andere als wirtschaftliche Erwägungen einen davon abweichenden Entscheid nahelegen. Als Arbeitsmarktbehörden sind beim Bund das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und bei den Kantonen die kantonalen Arbeitsämter tätig. Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden haben auf eidgenössischem und kantonalem Boden eng zusammen zu arbeiten. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit erteilt den kantonalen Arbeitsämtern die erforderlichen Weisungen über die Abgabe der Gutachten und damit über die Handhabung der Zulassung von wirtschaftlichen, arbeitsmarktlichen und sozialen Gesichtspunkten aus.

III. Zahl und Bedeutung der ausländischen Arbeitskräfte

1. Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung

Nach den Volkszählungsergebnissen hat sich die Wohnbevölkerung der Schweiz, die Zahl der Ausländer und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung seit 1888 wie folgt entwickelt:

Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung 1888 - 1956

Jahr	Wohnbevölkerung	davon Ausländer	Prozent
1888	2'917'754	229'650	7,9
1900	3'315'443	383'424	11,6
1910	3'753'293	552'011	14,7
1920	3'880'320	402'385	10,4
1930	4'066'400	355'522	8,7
1941	4'265'703	223'554	5,2
1950	4'714'992	285'446	6,1
1956 *)	5'074'000	380'000	7,5

Im Jahre 1956 hatten 380'000, 1910 aber 552'000 Ausländer in der Schweiz Wohnsitz. Trotz der starken wirtschaftlichen Expansion war nach dem zweiten Weltkrieg die Zunahme der ausländischen Bevölkerung geringer als während der Industrialisierungsperiode vor dem ersten Weltkrieg. Immerhin ist von 1950 auf 1956 die Zahl der Ausländer - ohne Saisonarbeiter und Grenzgänger - um rund 100'000 gestiegen.

Hinsichtlich der fremdenpolizeilichen Stellung (Aufenthalt oder Niederlassung) ergibt sich seit 1930, als das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer in Kraft trat, folgendes Bild.

*) Die Zahlen für 1956 sind geschätzt. Ausserdem sind bei den Ausländern die Saisonarbeiter und Grenzgänger nicht berücksichtigt, deren Zahl 1956 rund 150'000 betrug.

Fremdenpolizeiliche Stellung der Ausländer 1930 - 1956

Jahr	Total	Zahl der Ausländer		Auf 100 Einwohner entfallene Ausländer	
		mit befristeter Aufenthaltsbewilligung	mit dauernder Niederlassung	mit Aufenthaltsbewilligung	mit Niederlassung
1930	356'000	94'000	262'000	2,3	6,4
1941	224'000	44'000	180'000	1,0	4,2
1950	285'000	126'000	159'000	2,7	3,4
1956	380'000	234'000	146'000	4,6	2,9

Bei der ausländischen Wohnbevölkerung war der Anteil der Aufenthalter noch nie so gross und jener der Niedergelassenen noch nie so gering wie 1956. Während 1910 dank den Niederlassungsverträgen sämtliche 552'000 Ausländer im Genuss der Freizügigkeit standen, waren 1930 nicht mehr ganz drei Viertel und 1956 weniger als zwei Fünftel im Besitz einer Niederlassungsbewilligung. Die Abnahme der Zahl der Ausländer mit Niederlassungsbewilligung seit 1941 erklärt sich allerdings auch daraus, dass während des Krieges sehr wenige Ausländer einreisen und dass seit dem Inkrafttreten des neuen Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 eine beträchtliche Anzahl von ehemaligen Schweizerinnen wieder in das Schweizerbürgerrecht aufgenommen worden sind. Die Zahl der Aufenthalter ist freilich allein von 1950 bis 1956 um 108'000 angestiegen. Da aber die Aufenthaltsbewilligungen zeitlich befristet sind und auch auf Widerruf erteilt werden können, sind die Behörden in der Lage, entsprechend den jeweiligen Verhältnissen den Bestand von Aufenthaltern und die Entwicklung der endgültigen Niederlassung zu beeinflussen. Die Gefahr einer Ueberfremdung der Wohnbevölkerung ist nach dem Gesagten nicht dermassen beunruhigend, wie man auf Grund der starken Einwanderung der letzten Jahre zunächst annehmen könnte.

2. Einreise und Bestand ausländischer Arbeitskräfte

Für die Beurteilung der langfristigen Auswirkungen des starken Zuzuges ausländischer Arbeitskräfte ist es wesentlich, in welchem Umfang sich diese Ausländer in der Schweiz festsetzen. Der Zuzug und der Bestand der ausländischen Arbeitskräfte geht aus der nachfolgenden Uebersicht hervor.

Einreise und Bestand kontrollpflichtiger ausländischer Arbeitskräfte 1949 - 1957

Jahr	Zahl der Einreisen		Erhebungszeitpunkt	B e s t a n d	
	insgesamt	davon Nicht-saisonarbeiter		insgesamt	davon Nicht-saisonarbeiter
1949	86'039	27'609	Februar	106'076	.
1950	75'210	31'627	Februar	90'112	.
1951	136'775	62'890	Februar	95'393	.
1952	149'801	66'491	Februar	132'282	.
1953	162'272	66'725	Februar	139'379	.
1954	181'627	72'999	Februar	149'987	.
1955	220'867	87'317	Februar August	166'210 271'149	. .
1956	269'357	104'163	Februar August	194'534 326'065	152'702 181'100
1957	298'267	119'228	Februar August	236'984 377'097	184'428 215'368

Die Zahl der Einreisen ausländischer Arbeitskräfte betrug 1949 86'000, 1957 dagegen 298'000, hat sich also mehr als verdreifacht. Bei den Nichtsaisonarbeitern ist die Zunahme der Einreisen noch ausgeprägter. Dagegen hat der Bestand

an kontrollpflichtigen Arbeitskräften nicht im selben Ausmass zugenommen. Er ist vom Februar 1949 bis Februar 1957 von 106'000 auf 237'000 angewachsen, was einer durchschnittlichen Vermehrung um 16'400 im Jahr entspricht. Zieht man nur die Nichtsaisonarbeiter in Betracht, so ergibt sich, dass auf 5 Einreisen gerechnet der Bestand lediglich um einen Ausländer zugenommen hat. Die überwiegende Zahl der eingereisten Arbeitskräfte hat unser Land nach einer gewissen Zeit wieder verlassen. Es findet ein starker Wechsel statt, wodurch sich der Bestand der ausländischen Arbeitskräfte ständig umschichtet.

Diese Feststellungen werden durch die im Oktober 1952 und 1955 durchgeführten Erhebungen über die Dauer des ununterbrochenen Aufenthaltes der kontrollpflichtigen Ausländer bestätigt. Im Oktober 1955 zählte man in der Schweiz kontrollpflichtige Ausländer mit einem ununterbrochenen Aufenthalt

von 3 Jahren :	13'300
von 4 Jahren :	11'900
von 5 Jahren :	4'500
von 6 Jahren :	2'900
von 7 Jahren :	4'000
von 8 Jahren :	4'800
von 9 Jahren :	2'100.

Im Oktober 1955 wiesen somit lediglich 18'300 kontrollpflichtige Ausländer, das sind 12 % des damaligen Bestandes, eine Aufenthaltsdauer von 5 und mehr Jahren auf. Von den 1949 Eingereisten (Nichtsaisonarbeitern) waren 1955 noch 11 % in der Schweiz anwesend, von den 1950 und 1951 zugereisten noch 14 % bzw. 19 %. Die gleichen Erhebungen erlaubten es auch, die Zahl der in den nächsten Jahren an erwerbstätige Ausländer zu erteilenden Niederlassungsbewilligungen abzuschätzen. Sie dürfte sich zwischen 4'000 - 5'000 pro Jahr bewegen*), wobei die Abgänge durch Heirat, Tod

*) Diese Zahlen beziehen sich nur auf die tatsächlich erteilten Niederlassungsbewilligungen. Die Zahl der Entlassungen aus der eidgenössischen Kontrolle, welche die Kantone zur Erteilung der Niederlassung ermächtigt, ist höher, weil sie auch Kontrollentlassungen auf Fristen, die mehrere Jahre betragen können, einschliesst.

und Einbürgerungen mitberücksichtigt sind. Diese Entwicklung gefährdet das demographische Gleichgewicht wenigstens in nächster Zukunft nicht.

Immerhin zeigten die im Jahre 1955 über die Anwesenheitsdauer der ausländischen Arbeitskräfte angestellten Erhebungen eine gewisse Tendenz auf eine vermehrte Stabilisierung. Im weitern darf nicht übersehen werden, dass die ausländischen Arbeitnehmer sehr ungleich auf die einzelnen Gebiete unseres Landes verteilt sind. In einzelnen Grenzzonen beträgt der Anteil der Ausländer bis zu 18% der Gesamtbevölkerung und überschreitet demnach beträchtlich den Durchschnitt, welcher 1956 7,5% ausmachte. Ebenso ist den unvermeidlichen Konzentrationen von Ausländern in einzelnen Teilen des Landes und an bestimmten Orten Rechnung zu tragen, welche politische und soziale Rückwirkungen haben können. Wenn sich die günstigen Prognosen für die wirtschaftliche Entwicklung verwirklichen, könnten die erwähnten Umstände, deren Auswirkungen schon jetzt wahrnehmbar sind, zu einer wirklichen Ueberfremdungsgefahr führen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass beim gegenwärtigen Stand der erhebliche Zuzug von Ausländern in naher Zukunft nicht zu einer Störung des demographischen Gleichgewichtes führen wird. Dagegen könnte auf lange Sicht und je nach den Verhältnissen eine bedrohliche Entwicklung eintreten, da gewisse Voraussetzungen dazu bereits heute latent vorhanden sind.

3. Bedeutung der ausländischen Arbeitskräfte für den Arbeitsmarkt

Unsere heutige Arbeitsmarktlage ist durch einen allgemeinen Mangel an Arbeitskräften gekennzeichnet, der in den letzten Jahren besonders ausgeprägt war. Im August 1957 betrug die Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte insgesamt 377'097, die sich folgendermassen auf die verschiedenen Berufsgruppen verteilen:

Kontrollpflichtige

ausländische Arbeitskräfte nach Berufsgruppen und Bewilligungskategorien, A U G U S T 1957

Berufsgruppen	Total	Nichtsaison- arbeiter	Saison- arbeiter	Grenzgänger
	Absolute Zahlen			
Landwirtschaft und Forstwirtschaft	34'262	20'603	13'063	596
Lebens- und Genussmittel	10'682	7'872	1'439	1'371
Bau- und Holzgewerbe	101'979	10'240	81'376	10'363
Textil- und Bekleidungsindustrie	38'989	29'691	970	8'328
Metall- und Maschinenindustrie	57'345	44'746	1'417	11'182
Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe	56'432	38'133	17'846	453
Freie und gelehrte Berufe	11'283	10'044	650	589
Haushalt	35'725	33'840	477	1'408
Uebrigere Berufsgruppen	30'400	20'199	3'403	6'798
TOTAL	377'097	215'368	120'641	41'088
Männer	239'560	107'479	106'979	25'102
Frauen	137'537	107'889	13'662	15'986
	Prozentzahlen			
Landwirtschaft und Forstwirtschaft	9,1	9,6	10,8	1,5
Lebens- und Genussmittel	2,8	3,6	1,2	3,3
Bau- und Holzgewerbe	27,0	4,7	67,5	25,3
Textil- und Bekleidungsindustrie	10,3	13,8	0,8	20,3
Metall- und Maschinenindustrie	15,2	20,8	1,2	27,2
Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe	15,0	17,7	14,8	1,1
Freie und gelehrte Berufe	3,0	4,7	0,5	1,4
Haushalt	9,5	15,7	0,4	3,4
Uebrigere Berufsgruppen	8,1	9,4	2,8	16,5
TOTAL	100	100	100	100
Männer	63,5	49,9	88,7	61,1
Frauen	36,5	50,1	11,3	38,9

Von sämtlichen kontrollpflichtigen Arbeitskräften entfallen annähernd $3/5$ auf Nichtsaisonarbeiter, $1/3$ auf Saisonarbeiter und $1/9$ auf Grenzgänger. Von den verschiedenen Berufskategorien weist in absoluten Zahlen das Baugewerbe weitaus am meisten Ausländer auf, gefolgt von der Maschinen- und Metallindustrie sowie vom Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe. Auch bei den Saisonarbeitern steht das Baugewerbe eindeutig an der Spitze, während die Metall- und Maschinenindustrie am meisten Nichtsaisonarbeiter beschäftigt. Auf die gesamte Industrie entfallen annähernd $2/5$ der Nichtsaisonarbeiter, nicht viel weniger als auf die Berufe, die seit langem als Mangelberufe angesehen werden. Hinsichtlich des Anteiles der kontrollpflichtigen Ausländer an der Gesamtzahl der Unselbständigerwerbenden liegen keine vergleichbaren Zahlen vor; hingegen betrug 1957 der Anteil der in Fabriken tätigen kontrollpflichtigen Ausländer an der Zahl der Fabrikarbeiter 17,3 %.

Die Aufteilung des August-Bestandes an ausländischen Arbeitskräften nach ihrer Nationalität zeigt, dass 95% aus den Nachbarländern Italien, Oesterreich und Deutschland stammen. Italien steht mit zwei Dritteln an erster Stelle, gefolgt von Deutschland mit einem Fünftel und Oesterreich mit einem Elftel. An der Nordgrenze unseres Landes sind die Grenzgänger besonders zahlreich; unter den Saisonarbeitern überwiegen die Italiener weitaus.

Kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte nach der Nationalität.

August 1957

Heimatland	Total	Nichtsaison- arbeiter	Saison- arbeiter	Grenz- gänger
Deutschland	77'785	46'154	6'331	25'300
Frankreich	9'125	5'226	527	3'372
Italien	247'835	129'258	109'534	9'043
Oesterreich	33'737	27'103	3'417	3'217
Uebrige Staaten	8'615	7'627	832	156
Zusammen	377'097	215'368	120'641	41'088

Was die Nachfrage nach Ausländern betrifft, so ist sie in einzelnen Berufszweigen zufolge des chronischen Mangels an Arbeitskräften besonders ausgesprochen, namentlich in der Landwirtschaft, im Haushalt, in der Hotellerie, auch in einzelnen Gewerben, wie zum Beispiel in den Bäckereien. Diese Berufe sind im allgemeinen weniger begehrt, weil sie oft in Hausgemeinschaft mit dem Arbeitgeber ausgeübt werden, weil ihre Arbeits- und Freizeit anders geregelt ist als in den andern Berufen und weil ihre Existenzbedingungen hauptsächlich auf jüngere alleinstehende Arbeitnehmer zugeschnitten sind. Ferner ist die Nachfrage nach Arbeitskräften in den technischen und wissenschaftlichen Berufen beträchtlich gestiegen. Dies ist nicht nur der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern zum grossen Teil der Aenderung der Produktionsmethoden zuzuschreiben. Auf Grund der Mechanisierung und der Automation der Produktion bedarf die Wirtschaft inskünftig noch in vermehrter Masse Spezialisten, welche zu wissenschaftlichen Forschungszwecken, zu Einrichtungs- und Ueberwachungsarbeiten sowie für leitende Stellen herangezogen werden können.

Unter der Voraussetzung, dass die Konjunktur weiter anhalten sollte, ist auch in Zukunft mit einem grossen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften zu rechnen, besonders auch, weil der Anteil der erwerbsfähigen Personen an der gesamten Bevölkerung zufolge der Ueberalterung im Abnehmen begriffen ist. Die fortschreitende Rationalisierung mag allerdings den Ausfall zum Teil wiederum ausgleichen.

Bei Beurteilung des Einflusses der ausländischen Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt ist auch die Entwicklung auf lange Sicht ins Auge zu fassen, insbesondere im Hinblick auf einen allfälligen späteren Konjunkturrückschlag. Wenn auch die Struktur und die Aufenthaltsverhältnisse der ausländischen Arbeitskräfte gewisse Möglichkeiten bieten, den Bestand an kontrollpflichtigen Ausländern im Falle eines Beschäftigungsrückganges verhältnismässig rasch zu reduzieren und so trotz sinkendem Arbeitsvolumen die einheimische Arbeiterschaft weiterhin zu beschäftigen, so

dürfen die Erwartungen in dieser Hinsicht doch nicht zu hoch gespannt werden. Sie sind zwar begründet in bezug auf die Saisonarbeiter, beispielsweise des Baugewerbes und teilweise der Landwirtschaft und des Gastgewerbes. In den andern Zweigen liegen jedoch die Verhältnisse viel komplizierter. Die ausländischen Arbeitnehmer verteilen sich sehr ungleich auf die verschiedenen Industriezweige und die einzelnen Unternehmungen, und die Entwicklung des Beschäftigungsgrades kann von einem Erwerbszweig zum andern sehr unterschiedlich, ja sogar entgegengesetzt verlaufen. Es dürfte schwer halten und, wenn es sich um Spezialarbeiter handelt, oft auch nicht möglich sein, die ausländischen Arbeitskräfte in vollbeschäftigten Branchen durch Einheimische aus krisenbetroffenen Branchen zu ersetzen.

Die Freizügigkeit der niedergelassenen Ausländer begünstigt den Zutrang der Arbeitskräfte zu Berufen und Stellen sowie in Gegenden, wo die Arbeitsbedingungen am vorteilhaftesten sind, ohne dass die Behörden etwas dagegen unternehmen könnten. In dieser Beziehung verhalten sich die ausländischen Arbeitskräfte wie die einheimischen. Dies kann zu Störungen auf dem Arbeitsmarkt führen, indem den begehrtern Berufen weitere Arbeitskräfte zuströmen, wodurch bei den weniger beliebten Berufen Lücken entstehen, die nur durch den Beizug weiterer Ausländer gedeckt werden können.

Dennoch aber sollte es in den nächsten Jahren möglich sein, die Beschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte den allgemeinen wirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen. Ausserdem muss aber geprüft werden, wie bei einem allfälligen Beschäftigungsrückgang eine Störung des Gleichgewichts am Arbeitsmarkt und eine Gefährdung des Arbeitsfriedens vermieden werden kann.

IV. Schlussfolgerungen

Aus den vorstehenden Darlegungen ergeben sich die folgenden Feststellungen und Grundsätze für die Zulassungspolitik.

1. Gesetzliche Grundlagen

Das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931/8. Oktober 1948 und die gestützt darauf erlassenen Ausführungsbestimmungen genügen auch den heutigen Anforderungen. Die Ermessensfreiheit der Bewilligungs- und Begutachtungsbehörden bei der Einreise sowie von diesem Zeitpunkt bis zur endgültigen Zulassung der Ausländer gibt diesen die Möglichkeit, den Zustrom von Ausländern in einem angemessenen Rahmen zu halten und unerwünschten Entwicklungen vorzubeugen.

2. Zulassungspolitik und Bewilligungspraxis

a. Das erste Kriterium für die Beurteilung der Aufenthaltsgesuche für ausländische Arbeitskräfte ist die demographische Auswirkung der Zulassung. Der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung ist heute trotz den sehr hohen Einreiseziffern im Vergleich zur Vorkriegszeit verhältnismässig niedrig. Die Zahl der endgültig zugelassenen (niedergelassenen) Ausländer hat in den letzten Jahren einen Tiefstand erreicht. Deren Anteil an der Wohnbevölkerung ist aber wieder im Ansteigen begriffen und beträgt gegenwärtig etwa 3%. Bei einem weiteren Andauern der Hochkonjunktur müsste mit einer erheblichen Zunahme der dauernd in der Schweiz bleibenden Ausländer gerechnet werden.

Für die nächste Zukunft ist die bisherige Zulassungspolitik im Sinne einer vorsorglichen Zurückhaltung weiterzuführen. Die für die Zulassung verantwortlichen Behörden haben die Entwicklung aufmerksam zu verfolgen und in ihren Gutachten und Entscheiden nicht allein von der gegenwärtigen demographischen und wirtschaftlichen Lage auszugehen, sondern nach Möglichkeit stets auch die spätern Folgen ihrer Praxis in der Behandlung der Einreise-, Aufenthaltsverlängerungs- und Niederlassungsgesuche zu berücksichtigen.

Sollte sich eine bedrohliche Entwicklung abzeichnen, so müsste die Zulassungspolitik erneut überprüft werden.

b. Als zweites Kriterium haben die Begutachtungs- und die Bewilligungsbehörden nach Art. 16 des Bundesgesetzes die wirtschaftlichen Interessen des Landes zu berücksichtigen. Die Zulassung hat sich - bis zur Grenze, die zur Vermeidung der Ueberfremdung geboten ist - nach den Bedürfnissen der Wirtschaft zu richten, so weit diese den Gesamtinteressen des Landes entsprechen. Dabei ist stets die Rechtsgleichheit zu wahren.

Unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Wirtschaftspolitik ist die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in dem Umfang zu gestatten, der nötig ist, um Spannungen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und damit Störungen im Lohn- und Preisgefüge zu vermeiden. Die zuständigen Behörden haben darüber zu wachen, dass durch die ausländischen Aufenthalter die Beschäftigung der einheimischen berufstätigen Bevölkerung nicht beeinträchtigt wird und dass im Interesse der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung auch künftige Beschäftigungsgelassenheiten womöglich nicht geschmälert und durch den Beizug von Ausländern vorweggenommen werden. Bloss Sonderinteressen dürfen dagegen mit der Zulassungspraxis nicht geschützt werden.

Die Zurückhaltung in der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte trägt an sich schon zur Dämpfung der Investitionstätigkeit bei. Dagegen wäre es schon aus praktischen Gründen nicht möglich, für einzelne Berufszweige Höchstzahlen der zuzulassenden Arbeitskräfte festzusetzen.

c. Im Hinblick auf die Gefahr der Ueberfremdung und der spätern Belastung des Arbeitsmarktes, die durch die lang andauernde Hochkonjunktur und die zunehmende Beschäftigung einer aussergewöhnlich hohen Zahl ausländischer Arbeitskräfte entstanden ist, sollen sich die Begutachtungs- und Bewilligungsbehörden bemühen, den Zuwachs an Ausländern, die zu dauerndem Wohnsitz in unserem Lande gelangen, möglichst niedrig zu halten, so weit die gesetzlichen Vorschriften, die internationalen Abmachungen und die allgemeinen Rechtsgrundsätze dem behördlichen Ermessen Raum lassen. Dieses Ziel wurde bis jetzt dadurch zu erreichen gesucht, dass die Kantone angewiesen wurden, darauf zu achten, dass in allen Fällen, wo es die beruflichen und betrieblichen Verhältnisse erlauben, nur Saisonbewilligungen erteilt werden, dass beruflich und charakterlich ungenügende Arbeitskräfte rechtzeitig ausgeschaltet werden und dass der Berufswechsel in der Regel vermieden

wird. Diese vorsorglichen Massnahmen gegen die Ueberfremdung, wie sie den Kantonen vor einigen Jahren empfohlen wurden, werden zu überprüfen sein.

d. Neuerdings mehren sich die Gesuche um Zulassung der Familie des Ausländers. Mit der Fortdauer der guten Beschäftigung bekleidet eine zunehmende Zahl von Ausländern Stellen, an denen sie voraussichtlich längere Zeit oder dauernd benötigt werden, weshalb sie die begreifliche Tendenz haben, ihre Familie möglichst bald nachzuziehen und sich mit ihr dauernd in der Schweiz festzusetzen. In welchem Ausmass die Familien ausländischer Arbeitskräfte zugelassen werden sollen, spielt für die Abwehr der Ueberfremdung eine erhebliche Rolle. Wenn auch von Gesetzes wegen nur der niedergelassene Ausländer Anspruch auf Zulassung seiner Familie hat, so sprechen doch soziale Erwägungen für ein Entgegenkommen auch gegenüber dem Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung, wenn dieser auf Grund seines Anstellungsverhältnisses, der Arbeitsmarktlage in seinem Beruf^{und} der wirtschaftlichen Lage in seinem Erwerbzweig sich schon längere Zeit im Lande aufhält und wenn sein Aufenthalt in Anbetracht seiner Tätigkeit sowie seiner persönlichen und beruflichen Qualifikationen stabilen Charakter angenommen hat.

3. Internationale Vereinbarungen

a. Die bilateralen Vereinbarungen mit Frankreich, Belgien, Holland, Italien, Deutschland und Oesterreich über die Anwendung der Niederlassungsverträge tragen den heutigen Verhältnissen Rechnung. Insbesondere hat die mit Italien, Deutschland und Oesterreich vereinbarte Festsetzung der Aufenthaltsdauer auf 10 Jahre für die Begründung des Niederlassungsanspruches wesentlich dazu beigetragen, die überfremdungsmässigen Auswirkungen der Nachkriegskonjunktur bisher in erträglichem Rahmen zu halten.

Diese Vereinbarungen stellen einen Kompromiss dar zwischen dem Bestreben, der Ueberfremdungsgefahr zu wehren und den Bemühungen, den Schweizern im Ausland eine möglichst günstige Rechtsstellung zu sichern. Die Voraussetzungen für die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung könnten nicht

verschärft werden, ohne die Stellung unserer Auslandschweizerkolonien zu schädigen und unsere Möglichkeiten zur Zusammenarbeit auf internationalem Gebiete zu beeinträchtigen. Andererseits können sie auch nicht gemildert werden, wenn die demographischen und arbeitsmarktlichen Interessen des Landes gewahrt werden sollen.

b. Die multilaterale Regelung, welche im Rahmen der OECE getroffen wurde, trägt unsern besonderen Verhältnissen Rechnung. Die Stellung, die unser Land bei der Auseinandersetzung über diese Verpflichtungen eingenommen hat, ergab sich aus der Notwendigkeit, unsere Mitarbeit in dieser Organisation auf die unabdingbaren Forderungen unserer Zulassungspolitik abzustimmen. Die Anerkennung unserer Sonderstellung durch die OECE ermöglicht uns, an den gemeinsamen Bestrebungen zur europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mitzuwirken.

Die Bestrebungen der OECE zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes unter den Mitgliedstaaten wurden einer eingehenden Prüfung unterzogen, und der OECE-Rat hat am 7. Dezember 1956 den Bericht über das Ergebnis dieser Untersuchung genehmigt. Die Schweiz hat diesem Bericht zugestimmt, nachdem ihre Sonderstellung anerkannt und ihr damit gestattet wurde, von der Anwendung der Beschlüsse und Empfehlungen über die Verlängerung von Arbeitsbewilligungen und über die Beseitigung von einschränkenden Bestimmungen bei der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten abzusehen, sofern sie mit den grundlegenden Erfordernissen unserer Zulassungspolitik unvereinbar sind.

c. Die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die eingeleiteten Verhandlungen über die Errichtung einer Freihandelszone stellen die Schweiz vor eine neue Lage. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat sich eine weitgehende Freizügigkeit der Arbeitskräfte in den Mitgliedstaaten zum Ziel gesetzt. Die bisherigen Verhandlungen über die Errichtung einer Freihandelszone lassen erkennen, dass gewisse Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auch innerhalb der Freihandelszone eine

über die bisherige OECE-Regelung hinausgehende Liberalisierung des Austausches der Arbeitskräfte fordern. Die Schweiz könnte sich deshalb im Falle des Beitritts zur Freihandelszone veranlassen sehen, weitergehende Verpflichtungen als bisher einzugehen. Sollte dies nicht zu umgehen sein, so müssten uns diese Bindungen jedoch unter allen Umständen ermöglichen, das demographische Gleichgewicht und das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten, wie dies bisher im Rahmen der OECE möglich gewesen ist.

Bern, den 19. Februar 1958. . . .