

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

N O T I Z

über die Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern

(zur Aussprache im Bundesrat)

1. Die Tatsache, dass die schweizerischen Arbeitgeber angesichts der in den letzten Jahren eingetretenen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften in den traditionellen Rekrutierungsländern dazu übergangen, in vermehrtem Masse Arbeitskräfte in entfernteren Ländern anzuwerben, war dazu angetan, unsere ohnehin schon beängstigende Ueberfremdungssituation weiter zu belasten. Um eine systematische und zahlenmässig erhebliche Rekrutierung in den entfernteren Ländern zu verhindern und die Einreise von Arbeitskräften aus diesen Ländern unter Kontrolle zu bringen, hat der Bundesrat mit Beschluss vom 13. März 1964 die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden neu geregelt und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, die mit dem Vollzug dieses Beschlusses erforderlichen Weisungen zu erlassen.

In Ausführung des Bundesratsbeschlusses erliess das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement am 16. März 1964 eine Verfügung, wonach alle Gesuche um Erteilung einer Einreisebewilligung oder der Erteilung einer Aufenthaltssicherung für die Angehörigen aus entfernteren Ländern, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz kommen wollen, der Eidgenössischen Fremdenpolizei zum Entscheid zu unterbreiten sind. Als entferntere Länder, für deren Staatsangehörige die Sonderregelung eingeführt wurde, gelten:

Europa: Griechenland, Jugoslawien, Portugal, Türkei, Malta, Zypern
Afrika: Alle Staaten
Asien: Alle Staaten.

Der Umstand, dass andere entferntere Länder in Europa, wie z.B. die skandinavischen Staaten, England, Irland, usw. der Sonderregelung

nicht unterworfen wurden, ist darauf zurückzuführen, dass sich bei der Zulassung von Arbeitskräften aus diesen Staaten weder aus fremdenpolizeilichen noch arbeitsmarktlichen Ueberlegungen eine besondere Kontrolle sowie die Anwendung der für die Arbeitskräfte aus den entfernteren Ländern eingeführten Schutzbestimmungen (Kranken- und Unfallversicherung, Garantie der Rückreisekosten) aufdrängt.

2. Für die Zulassung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern gelten folgende Richtlinien:

A. Aussereuropäische Staaten

1. Die Zulassung von Saisonarbeitern ist grundsätzlich abzulehnen.
2. Arbeitskräfte für Jahresstellen sollen in der Regel abgelehnt werden, ausgenommen in den folgenden Fällen:
 - a) wenn sie im Rahmen besonderer Aktionen unter den von der Eidgenössischen Fremdenpolizei und dem Biga festgelegten Bedingungen angeworben werden;
 - b) wenn der Gesuchsteller enge persönliche Beziehungen zu unserem Lande hat;
 - c) wenn es sich um Stagiaires oder Stipendiaten der Technischen Hilfe handelt;
 - d) wenn der Gesuchsteller ein qualifizierter Arbeiter ist, dessen Berufsausbildung in der Schweiz als ein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung seines Heimatstaates zu betrachten ist und seine Rückreise dorthin nach einem längeren oder kürzeren Aufenthalt als gesichert betrachtet werden kann;
 - e) wenn es sich beim Gesuchsteller um eine qualifizierte Arbeitskraft handelt, deren Zulassung im Interesse der schweizerischen Wirtschaft liegt;
 - f) wenn der Arbeiter in seinem Heimatstaat in einer Firma arbeitet, die mit dem gesuchstellenden Arbeitgeber in der Schweiz in enger Verbindung steht, wie z.B. Filiale, Tochtergesellschaft, Rohstofflieferant, Lizenznehmer usw.

B. Entferntere Länder in Europa, einschliesslich der Türkei

1. Saisonarbeiter werden nur im Rahmen der durch das Biga und die Eidgenössische Fremdenpolizei für gewisse Berufsgruppen festgesetzten Kontingente zugelassen.

In der Regel sollen nur Saisonarbeiter zugelassen werden, die im Rahmen einer Kollektivrekutierung durch berufliche oder gemeinnützige Organisationen angeworben werden, welche auf Grund des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951 über die Arbeitsvermittlung dazu befugt sind. Das Biga stellt das Verzeichnis dieser Organisationen auf.

Namentlich rekrutierte Saisonarbeitskräfte werden in der Regel zugelassen, sofern sie bereits früher in der Schweiz gearbeitet haben oder sofern zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer persönliche Beziehungen bestehen.

2. Arbeitskräfte für Jahresstellen können zugelassen werden, wenn es sich um qualifizierte Arbeitskräfte handelt, Unter die Kategorie der qualifizierten Arbeitskräfte fallen Arbeitnehmer, die eine abgeschlossene Lehre absolviert haben oder solche, die über eine langjährige Berufserfahrung verfügen und auf ihrem Arbeitsgebiet gute Leistungen erbracht haben (fähiger und erfahrener Arbeiter).

Dagegen sollen unqualifizierte Arbeitskräfte in der Regel nicht zugelassen werden, es sei denn, dass sie eine Stelle in der Landwirtschaft, in der Forstwirtschaft, in Spitälern, Heimen und Anstalten sowie im Gastgewerbe antreten. Ausnahmen können auch gemacht werden, wenn zwischen dem Gesuchsteller und dem Arbeitgeber persönliche Beziehungen bestehen oder wenn die Anstellung aus besonderen wirtschaftlichen und sozialen Gründen erfolgt.

3. In gewissen Kreisen der schweizerischen Wirtschaft ist diese neue Zulassungspolitik einer scharfen Kritik begegnet. Als Ausfluss dieser Kritik ist das von Herrn Nationalrat Eisenring und 21 Mitunterzeichnern am 3. Juni 1964 eingereichte Postulat zu werten, das folgenden Wortlaut hat:

" Der Schweizer Arbeitsmarkt steht in viel zu starkem Ausmass in der Abhängigkeit des italienischen Arbeitsmarktes. Diese Abhängigkeit ist durch die neuen, sehr einengenden Bestimmungen über die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte aus entfernteren Ländern noch verschärft worden, ohne dass hiefür vom Standpunkt der Plafonierung der Gastarbeiterzahl aus eine zwingende Notwendigkeit bestehen würde. Der Bundesrat wird daher beauftragt zu prüfen, ob diese neuen Bestimmungen nicht im Sinne einer Lockerung der Zulassung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern - selbstverständlich nur im Rahmen der für die einzelnen Betriebe zulässigen Höchstanzahl - revidiert werden könnten."

Ebenso hat sich der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen mit einer Eingabe vom 10. Juli 1964 an den Bundesrat gewandt mit dem Begehren, die erlassenen Weisungen möchten aufgehoben oder zum mindesten wesentlich gelockert werden. Der Verband erklärt sich zwar mit der Beschränkung der Rekrutierung von Arbeitskräften in aussereuropäischen Ländern einverstanden, hingegen verlangt er für den schweizerischen Arbeitgeber die völlige Freiheit der Rekrutierung in allen europäischen Staaten. Die Kritiker machen

geltend, rund zwei Drittel der in der Schweiz tätigen ausländischen Arbeitskräfte seien italienischer Nationalität. Dieses grosse Uebergewicht in der Zusammensetzung des Ausländerbestandes bewirke eine allzu grosse Abhängigkeit des schweizerischen Arbeitsmarktes von Italien und habe zur Folge, dass die Schweiz gegenüber den massiven italienischen Forderungen hinsichtlich der Sozialleistungen, der Arbeits- und Lohnbedingungen usw. einem allzugrossen Druck unterliege, was schwerwiegende politische und wirtschaftliche Gefahren heraufbeschwöre. Aus dieser Sicht ergäbe sich gebieterisch die Forderung auf eine Verminderung der allzu einseitigen Massierung des Ausländerbestandes auf eine einzige Nationalität, m.a.W. Abbau der Italiener und Ersatz durch Griechen, Türken, Jugoslawen usw.

Auch aus der wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Sicht wird die Zulassungspolitik mit Bezug auf die entfernteren Länder als falsch bezeichnet. Es wird folgendermassen argumentiert:

" Wenn der Bundesrat aus staatspolitischen Ueberlegungen eine Begrenzung der Fremdarbeiterzahl als geboten erachtet, so gewinnt die Frage der Qualifikation der zuzulassenden Fremdarbeiter umso grössere Bedeutung. Im Zeichen der vom Bundesrat angestrebten Bekämpfung der inflatorischen Tendenzen kommt der Hebung der Arbeitsintensität und Qualität der geleisteten Arbeit besonderes Gewicht zu. Wenn der Arbeitgeber gezwungen ist, auf Grund des Beschränkungsbeschlusses seinen Personalbestand um 3%, evtl. sogar um 5% zu senken, so ist er darauf angewiesen, innerhalb dieser zahlenmässigen Schranken möglichst leistungsfähige und leistungswillige Leute zu beschäftigen, wenn nicht schliesslich der Produktionsertrag der schweizerischen Wirtschaft beeinträchtigt werden soll".

4. Es ist zuzugeben, dass wir durch den grossen Zustrom italienischer Arbeitskräfte in eine gewisse Abhängigkeit gegenüber Italien geraten sind. Die Anwesenheit von 474'000 Italienern stellt nicht nur eine schwere Belastung überfremdungsmässig gesehen dar, sondern bringt auch Gefahren politischer und wirtschaftlicher Natur und kann zu Spannungen zwischen schweizerischen und italienischen Arbeitnehmern innerhalb eines Betriebes führen, die den sozialen Frieden gefährden. Die Forderung, Massnahmen zu treffen, um aus dieser allzugrossen Abhängigkeit gegenüber Italien herauszukommen, ist begründet. Gerade aus dieser Ueberlegung heraus haben wir uns seinerzeit bereit erklärt, mit Spanien ein Einwanderungsabkommen abzuschliessen. Die auf Grund

dieses Abkommens ermöglichte systematische Rekrutierung von spanischen Arbeitskräften hat ein gewisses Gegengewicht gegenüber Italien geschaffen. In schweizerischen Arbeitgeberkreisen ist man indessen der Auffassung, die Unabhängigkeit von Italien könne nur dadurch erreicht werden, dass die Rekrutierungsbasis auf alle heute zugänglichen Staaten Europas ausgedehnt werde. Bei Beachtung der gegenwärtigen Beschränkungsmassnahmen in der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte hätte dies zur Voraussetzung, dass die Italienerkolonie in der Schweiz herabgesetzt würde, damit entsprechende Kontingente von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern zugelassen werden könnten. Vom Standpunkt des Unternehmers aus gesehen mag eine Zusammensetzung der Belegschaft aus verschiedenen Nationen gewisse Vorteile bringen. Wir haben uns indessen die Frage zu stellen, ob wir durch ein solches Vorgehen, gesamthaft gesehen, unsere Ueberfremdungssituation entlasten oder nicht im Gegenteil noch neue zusätzliche Belastungen schaffen, ohne dabei aus der Abhängigkeit gegenüber Italien herauszukommen.

Bei der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern ist zu berücksichtigen, dass sie nicht allein zahlenmässig ins Gewicht fallen, sondern uns überfremdungsmässig besonders belasten, weil es sich um Arbeitskräfte handelt, die aus der grundlegenden Verschiedenheit ihrer Lebensgewohnheiten, Schulung, beruflichen Ausbildung, ihrer religiösen Auffassungen usw. ganz anders zu beurteilen sind als Arbeitskräfte aus den Nachbarstaaten. Dazu kommt, dass für die Betreuung dieser Leute viel grössere Sorgfalt aufgewendet werden muss und dadurch neue Probleme entstehen. Zu bedenken ist auch, dass diese Arbeitskräfte wegen der Verhältnisse in ihrem Heimatstaate wie auch wegen der unbefriedigenden wirtschaftlichen Situation und der herrschenden Arbeitslosigkeit viel weniger gewillt sind, wiederum dorthin zurückzukehren als dies bei den Arbeitskräften aus unseren Nachbarstaaten der Fall ist. Dies würde vor allem dann zu Schwierigkeiten führen, wenn noch schärfere Beschränkungsmassnahmen und dadurch ein verstärkter Abbau der ausländischen Arbeitskräfte verfügt wird oder wenn eine wirtschaftliche Rezession eintreten sollte. Die Zulassung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern schliesst deshalb die Gefahr einer dauernden Belastung in sich.

Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang auch

die Frage des Nachzuges der Familienangehörigen. Die Zulassung von Ehefrau und Kindern, die schon im Zusammenhang mit dem Italienerabkommen zu besonders leidenschaftlichen Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit geführt hat, wird noch grössere Bedenken auslösen, wenn es sich um Familien aus entfernteren Ländern handelt. Die sprachlichen Schwierigkeiten führen, wie wir heute schon feststellen müssen, dazu, dass die zugelassenen Kinder keinem ordentlichen Schulunterricht folgen und hierauf auch nicht vorbereitet werden können, weil die dazu nötigen Lehrkräfte in der Schweiz fehlen. Es entstehen so Probleme, die wir bei einer Ausdehnung dieser Kategorien von Ausländern nicht mehr zu meistern in der Lage sind.

Wägen wir die Vor- und Nachteile, die sich aus einer Erweiterung der Rekrutierungsbasis auf alle europäischen Staaten ergeben, gegeneinander ab, so ist festzuhalten, dass wir zahlenmässig zu keiner Verbesserung unserer Ueberfremdungssituation gelangen und auf der andern Seite neue Abhängigkeitsverhältnisse gegenüber jenen Staaten schaffen, aus denen wir in grösserem Umfange neue Arbeitskräfte zulassen. Aus unserer Abhängigkeit kommen wir letzten Endes nicht so sehr durch eine Verteilung der Risiken, als vielmehr durch eine Herabsetzung des Gesamtbestandes an ausländischen Arbeitskräften heraus.

Zu den Kritiken aus der wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Sicht ist zu bemerken, dass die Rekrutierungsschwierigkeiten in den traditionellen Rekrutierungsländern wohl grösser geworden sind, dass aber auch dort, vor allem in Spanien und heute in vermehrter Masse wiederum in Oberitalien, noch leistungsfähige und leistungswillige Arbeitskräfte vorhanden sind, sofern die entsprechenden Löhne bezahlt werden. Meldungen aus verschiedenen Wirtschaftszweigen und von einzelnen Grossfirmen zeigen, dass die Forderung nach Eröffnung neuer Rekrutierungsmärkte in entfernteren Ländern angesichts der Entwicklung in Italien an Aktualität verloren hat.

Bei der Beurteilung der Frage, ob an der bisherigen restriktiven Zulassungspraxis mit Bezug auf die Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern festgehalten werden muss, ist davon auszugehen, dass der Grad der Ueberfremdung der Schweiz heute

ein Ausmass erreicht hat, das nicht mehr tragbar ist. Es kann daher unter den gegebenen Umständen nicht verantwortet werden, neue und grosse Rekrutierungsmärkte zu erschliessen. Würden wir der Rekrutierung in allen europäischen Staaten freien Lauf lassen, auch unter Berücksichtigung des Bundesratsbeschlusses über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, so wäre allenfalls eine gewisse Herabsetzung des Italienerbestandes denkbar, doch müssten wir ein rasches Anwachsen anderer Ausländerkolonien in Kauf nehmen, und wir sähen uns dann eventuell genötigt, auch mit diesen weiteren Staaten Einwanderungsabkommen abzuschliessen. Am Beispiel Spaniens zeigt sich die mögliche Entwicklung, zählen wir doch am 1. Dezember 1960 13'500 Spanier, wovon 10'000 erwerbstätig, wogegen sich heute rund 90'000 Spanier hier aufhalten, davon 80'000 Erwerbstätige.

5. Wir haben uns auch die Frage gestellt, ob es möglich wäre, gewisse Kontingente von Arbeitskräften aus bestimmten entfernteren Ländern unter der Bedingung zuzulassen, dass ihr Aufenthalt strikte auf beispielsweise zwei Jahre beschränkt würde, mit der Verpflichtung für diese Arbeitskräfte, nach Ablauf dieser Frist in ihre Heimatländer zurückzukehren. Diese Lösung würde es auch erlauben, den Nachzug der Familienangehörigen solcher Arbeitskräfte zu verweigern. Dadurch würden die Probleme, die wir mit Bezug auf den Familiennachzug bereits erwähnt haben, aus der Welt geschafft. Diese Lösung ist aber in verschiedener Hinsicht unrealistisch; einmal könnten es die Arbeitgeber nicht verstehen, dass Arbeitskräfte, die von ihnen mühsam eingearbeitet und zum Teil ausgebildet werden, in dem Zeitpunkt aus der Schweiz weggewiesen würden, in dem sie beginnen, für den Unternehmer wertvoll zu sein. Im weitern hätte diese erzwungene Rotation zur Folge, dass Leute, die sich in unsere Wirtschaft eingegliedert und die auch bis zu einem gewissen Grade einen Assimilationsprozess durchgemacht haben, immer wieder durch neue Kräfte ersetzt werden müssten, und schliesslich dürfte es auch aus menschlichen Ueberlegungen schwierig sein, Leute wegzuweisen, die sich während ihres zweijährigen Aufenthaltes bewährt und eingelebt haben und für die kein Grund zur Wegweisung vorliegt.

6. Wie sich aus Ziffer 2 des vorliegenden Berichtes ergibt, sieht die Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 16. März 1964 keineswegs ein absolutes Verbot der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern vor. Der schweizerische Arbeitgeber hat auch heute noch die Möglichkeit, in entfernteren Ländern Europas qualifizierte Arbeitskräfte für Jahresstellen anzuwerben, wobei wir, im Gegensatz zum Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, unter qualifizierten Arbeitskräften nur solche Arbeitnehmer verstehen, die eine abgeschlossene Lehre absolviert haben oder solche, die über eine langjährige Berufserfahrung verfügen und nicht etwa "leistungsfähige qualifizierte an- und ungelernte Hilfskräfte". Nicht qualifizierte Kräfte sollen nur für die Mangelberufe (Land- und Forstwirtschaft, Spitäler, Heime und Anstalten, Gastgewerbe) zugelassen werden, ausserdem dann, wenn die Anstellung aus besonderen wirtschaftlichen Gründen erfolgt.

Ein Vergleich der erstmals erteilten Aufenthaltsbewilligungen an Arbeitskräfte aus entfernteren Ländern seit Erlass der neuen Verfügung mit den Zahlen der Vorjahre zeigt, dass auch bei Anwendung der neuen restriktiven Zulassungspolitik den berechtigten Bedürfnissen der schweizerischen Wirtschaft Rechnung getragen wurde.

	Nichtsaisonarbeiter				Saisonarbeiter			
	1961	1962	1963	Jan. - Okt. * 1964	1961	1962	1963	Jan. - Okt. * 1964
Griechenland	2'131	1'934	2'406	1'949	282	490	674	467
Jugoslawien	366	622	990	1'472	46	116	133	1'362 (1'244)
Portugal	156	223	322	315	34	56	53	215 (119)
Türkei	213	902	1'795	1'846	4	64	213	310 (2)
Asien	382	514	595	622	30	35	24	27
Afrika	209	434	403	280	46	75	158	382 (203)
Total	3'457	4'629	6'511	6'484	442	836	1'255	2'763

() Hievon Bewilligungen für Landarbeiter (eidg. Fälle)

* einschränkende Massnahmen seit 1. April 1964.

7. Es ist auch die Frage aufgeworfen worden, ob es richtig war, die Zulassung von Arbeitskräften aus dem EFTA-Lande Portugal den für entferntere Länder geltenden Vorschriften zu unterstellen. An und für sich ergeben sich für uns aus dem EFTA-Abkommen hinsichtlich der Zulassung von Arbeitskräften keinerlei vertragliche Verpflichtungen. Immerhin lässt sich aus der EFTA-Solidarität heraus eine largere Zulassungspraxis verantworten, wobei allerdings die für die entfernteren Ländern aufgestellten Verfahrensvorschriften, die nicht zuletzt auch im Interesse des portugiesischen Arbeitnehmers liegen, beizubehalten sind.

8. Angesichts der heutigen Ueberfremdungssituation und der Gefahren, die sich aus der Erschliessung neuer Arbeitsmärkte in entfernteren Ländern ergeben, erachten wir die Fortsetzung der durch die Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 16. März 1964 festgelegten Zulassungspolitik als notwendig.

Bern, den 26. November 1964