

Herrn Botschafter ~~Micheli~~
 Vizekonsul G. 4 ff. Dr. Mäder
 Pr.

s.B.41.11.Am.O. - PO/mb

Bern, den 8. März 1965

s.B. 41.31.21.3.Am.O. ✓

Aktennotiz

Beschränkungsmaßnahmen
 gegen Ausländer : Auswirkung
 auf amerikanische Staatsangehörige

1. Besuch Botschaftsrat Kellermann (K.) bei Generalsekretär Micheli vom 4. März

Die eventuellen Auswirkungen unserer Beschränkungsmaßnahmen, die bereits Gegenstand unseres Schreibens an das Justiz- und Polizeidepartement vom 20. Februar bildeten, beunruhigen die amerikanische Botschaft weiterhin. Im Nachgang zum Besuch von Botschafter Davis bei Bundesrat Wahlen vom 17. Februar spricht K., in Anwesenheit des Unterzeichneten, nun noch bei Generalsekretär Micheli vor. Besondere Sorge bereiten der Botschaft die möglichen Auswirkungen unserer Massnahmen auf amerikanische Geschäftsleute (persönliche Aufenthaltbewilligung) und auf amerikanische Firmen (Plafonierung und Reduktion der Arbeiterzahl) in der Schweiz. Man sei sich, wie K. bemerkt, der Bedeutung dieser Firmen, die auch in beträchtlicher Zahl Schweizer beschäftigen, für die Förderung des schweizerisch-amerikanischen Verhältnisses zweifellos bewusst. Durch die Massnahmen betreffend Arbeitskraftplafonierung würden sie in ihren langfristigen Expansionsplänen paralysiert und dadurch eventuell zum Wegzug aus der Schweiz veranlasst. Wäre es nicht möglich, gewisse Ausnahmen zuzugestehen ?

Herr Micheli antwortet, dass wir in der Schweiz einer schwierigen Situation gegenüberstehen. Auch wir wünschten, durch die unvermeidlich gewordenen Massnahmen unsere guten

./.



- 2 -

Beziehungen zu anderen Staaten, insbesondere auch zu den USA, nicht beeinträchtigt zu sehen. Es sei schwer, eine generelle Antwort zu erteilen. Was die Frage der Aufenthaltsbewilligung für Einzelpersonen anbelangt, so wisse K., dass wir gewillt sind, uns in beachtenswerten Fällen bei den zuständigen Stellen für angemessene Lösungen zu verwenden. Die Massnahmen in bezug auf die Reduktion der Arbeitskräfte müssten ihrerseits ohne Diskriminierung, aber auch ohne Bevorzugung angewandt werden. Dabei seien die schweizerischen Behörden bereit, besondere Situationen "on their own merits" zu überprüfen.

Der Unterzeichnete fügt bei, dass die von K. erwähnte Möglichkeit einer Abwanderung amerikanischer Firmen aus der Schweiz für uns einen "calculated risk" darstelle, den wir angesichts der Grösse unseres Problemes wohl oder übel in Kauf nehmen müssten. Ausnahmen in bezug auf die Arbeiterzahl eines Betriebes seien schwerlich denkbar. Man möge sich beispielsweise die Reaktion der Omega in Biel vorstellen, wenn sie ihre Arbeiterzahl reduzieren müsste, aber gleichzeitig feststellen würde, dass diese Vorschrift für ihre Konkurrentin Bulova in der gleichen Stadt nicht zur Anwendung gelangte.

K. erwähnt noch, die von ihm aufgeworfenen Probleme würden am Nachmittag des gleichen Tages Gegenstand einer Aussprache einer repräsentativen Gruppe von 20 amerikanischen Geschäftsleuten mit Botschafter Stopper bilden, wobei auf Schweizerseite offenbar auch die Herren Dr. Huber (Generalsekretär EVD), Prof. Holzer (Direktor BIGA) und Dr. Mäder (Direktor Frepol) teilnehmen sollen.

2. Aussprache amerikanischer Geschäftsleute mit Herrn Botschafter Stopper vom 5. März 1965

Herr Stopper orientiert Herrn Micheli über den Verlauf der Aussprache, wobei er seinem Bedauern Ausdruck

./.

- 3 -

gibt, dass unterlassen wurde, auch uns zur Sitzung beizuziehen.

Ueber das Ergebnis bemerkt Herr Stopper, dass er sich vor allem bemüht habe, den amerikanischen Geschäftsleuten zwar keine Illusionen zu machen, aber doch Vertrauen in die Zukunft zu geben. Er habe ohne weiteres anerkannt, dass wir ein unbestreitbares Interesse daran hätten, amerikanische Firmen von internationalem "standing" in der Schweiz zu beherbergen. Sie seien für unsere wirtschaftlichen Beziehungen fördernd. Namentlich für Genf komme hinzu, dass sie fiskalisch einen gewissen Ausgleich für die von Steuern befreiten internationalen Organisationen und Beamten bilden. Es sei richtig, dass unsere jetzigen Massnahmen summarisch und in ihrer Anwendung allzu linear erscheinen. Zudem bestehe bei gewissen Behörden die Tendenz, einen sizilianischen Handlanger allzu leicht einem amerikanischen Manager gleichzustellen und das Problem rein quantitativ zu betrachten. EJPD und EVD seien deshalb im Bundesratsbeschluss beauftragt worden, für später anstelle des rein linearen Vorgehens verfeinerte Methoden, in denen auch die qualitativen Unterschiede berücksichtigt würden, vorzubereiten. Diese Studie wird in den nächsten Monaten durchgeführt. Am Schluss der ersten 12-Monatsperiode werde entweder dank unserer Massnahmen eine verbesserte konjunkturelle Situation eingetreten sein, die gewisse Lockerungen erlauben sollte, oder der erwartete Effekt wäre ausgeblieben, und es müsste ein rationelleres System eingeführt werden. Jedenfalls beabsichtigen die Bundesbehörden so oder so, elastischere Methoden zu finden. In den nächsten 12 Monaten müssten indessen die Beschlüsse, wie sie heute vorliegen, zunächst angewandt werden, wobei sich gewisse Härten kaum vermeiden lassen würden. Man sei aber bereit, für solche Situationen Ausnahmen zu erwägen. Herr Stopper hat seine Besucher eingeladen, ihm derartige Fälle, wenn sie auftreten sollten, zur weiteren Prüfung mit BIGA und

./.

- 4 -

Frepol zu melden. - Zwei Fragen beantwortet Herr Stopper wie folgt :

- 1) Was würde geschehen, wenn eine amerikanische Firma einen Teil ihres Tätigkeitsbereiches ins Ausland verlegen würde, um den verbleibenden Teil auf die Gesamtheit des früheren Betriebes auszudehnen ? Schweizerischerseits keine Einwendungen.
- 2) Was würde geschehen, wenn eine amerikanische Firma ein bestehendes schweizerisches Unternehmen aufkaufen würde, um dadurch ihren Betrieb zu expandieren ? Auch dies könnte schweizerischerseits akzeptiert werden.

Herr Stopper glaubt auf Grund des Gespräches nicht, dass mit einem nennenswerten Exodus amerikanischer Firmen zu rechnen sei. Doch bleibe Wachsamkeit am Platz.

3. Aussprache mit Vertretern der amerikanischen Botschaft bei Herrn Dr. E. Mäder, Direktor der Fremdenpolizei, vom 5. März
-

An der Aussprache nehmen ausser Herrn Dr. Mäder sein Mitarbeiter, Sektionschef Dessibourg, der Unterzeichnete und Herr Brunner vom EPD sowie die Herren Botschaftsräte Kellermann (K.) und Cox, ferner Konsul Ode von der amerikanischen Botschaft teil.

K. stellt die Angelegenheit erneut in einen grösseren politisch-ökonomischen Zusammenhang. Es liege der amerikanischen Botschaft sehr daran, im gegenseitigen Verhältnis keine Störung eintreten zu lassen. Sie möchte auch in der Lage sein, auf die zahlreichen Fragen, die ihr von Amerikanern gestellt werden, antworten zu können. Dem State Department, wo immer noch das Bild der liberalen Schweiz vorherrsche, müsse ebenfalls Bericht erstattet werden. Die Aussprache einer Gruppe amerikanischer Geschäftsleute mit Botschafter Stopper vom Vortag

./.

- 5 -

habe sich bereits sehr entspannend ausgewirkt. Das Angebot von Herrn Stopper, solche Kontakte nötigenfalls fortzusetzen, sei begrüssenswert. Bisher habe die Botschaft den amerikanischen Interessenten angeraten, sich zunächst selbst mit den Kantonen auseinanderzusetzen und die Rechtsmittel zu erschöpfen, bevor sie ihre diplomatische Mission um Hilfe angehen.

Direktor Mäder gibt zunächst einen Ueberblick über das Ausländerproblem in der Schweiz während der letzten 50 Jahre. Im Zentrum Europas gelegen, sei die Schweiz einer grossen Zuwanderung ausgesetzt. Vor Kriegsausbruch 1914 habe die Ueberfremdung erstmals eine Spitze von rund 16% der Gesamtbevölkerung erreicht. Das Problem wurde damals eingehend diskutiert, und es wurden verschiedene Massnahmen erwogen, die aber wegen des Kriegs nicht mehr zur Anwendung gelangten. In der Zwischenkriegszeit wurde die Verfassungskompetenz in BV 69^{ter}, mit anschliessender Gesetzgebung, beschlossen. Die Weltwirtschaftskrise der Dreissigerjahre liess das Problem an Aktualität verlieren. Zu Ende des zweiten Weltkriegs war die Ausländerzahl in der Schweiz auf 5% gesunken. Der Nachholbedarf der Nachkriegsjahre, verbunden mit anfänglicher Arbeitslosigkeit in den kriegsverwüsteten Nachbarländern, sowie die spätere Konjunktur brachte dann aber eine neue Ausländerwelle, die seit 1960, als der Zuwachsrhythmus auf rund 100'000 Ausländer im Jahr anstieg, zu einer eigentlichen "Explosion" führte. Nachdem die Appelle des Bundesrates an die Wirtschaft zur Selbstdisziplin nur ungenügende Ergebnisse gezeitigt hatten, sah sich der Bundesrat nunmehr zu einschneidenden Massnahmen gezwungen. (Bestand der kontrollpflichtigen Ausländer, ohne Familienangehörige und Niedergelassene, Ende 1964 : 720'000.) Heute befinden wir uns in einer Uebergangsperiode. Zunächst sind die Auswirkungen der gegenwärtigen Massnahmen abzuwarten, bevor gestützt darauf neue Entschlüsse gefasst werden können. Auf jeden Fall ist noch während längerer Zeit mit einer eher restriktiven Zulassungs-

./.

praxis zu rechnen. Man hofft schweizerischerseits, die heutigen generellen Massnahmen in Zukunft stärker differenzieren und den Bedürfnissen besser anpassen zu können. Wenn eine amerikanische Firma in der Schweiz heute in grösserem Ausmass expandieren wolle, werde sie auf Schwierigkeiten stossen. Ist sie aber bereit, einen vorübergehenden Stillstand in Kauf zu nehmen, so kann sie später wieder mit Ausbaumöglichkeiten rechnen.

K. versichert, dass für unsere schwierige Lage amerikanischerseits volles Verständnis besteht. Man habe aber eher selektive Abstriche statt eines bloss quantitativen Abbaus erwartet. Wäre es nicht zweckmässiger gewesen, kategorienweise die ungelernten Arbeiter, die Techniker, die kaufmännischen Angestellten etc. um je 5% zu reduzieren, statt linear vorzugehen ?

Herr Mäder bemerkt dazu, dass unser gegenwärtiges Vorgehen eine erste grobe Massnahme darstelle, die verfeinert werden müsse. Indessen bedürfe die schweizerische Industrie der unqualifizierten Arbeiter, die wir bei uns kaum mehr finden, ebenfalls. Der Uebergang zu vermehrter Automation und die zu erwartende Umstrukturierung werde indessen den Bedarf an Handlangern allmählich senken und sich sukzessive zugunsten der qualifizierten Arbeitskräfte auswirken. Im übrigen schreiben die schweizerischen Behörden nicht vor, wer abgebaut werden muss. Dies ist weitgehend den Unternehmen selbst überlassen. Wenn z.B. in einer amerikanischen Firma u.a. ein amerikanischer Direktor und eine italienische Putzfrau vorhanden sind, so stehe es dem Unternehmen frei, den Abbau innerhalb der viermonatigen Uebergangsfrist mit der italienischen Putzfrau statt dem amerikanischen Direktor vorzunehmen. Auch der Ersetzung des amerikanischen Managers durch einen amerikanischen Nachfolger werde man nicht Hindernisse in den Weg legen. Die Frepol sei bereit, Verständnis und Elastizität zu zeigen. Es sei freilich denkbar, dass in solchen Fragen bei kantonalen Dienststellen, denen die genauen Weisungen zur Ausführung der Beschlüsse erst dieser Tage

- 7 -

zugehen, mitunter noch etwas unklare Vorstellungen herrschen. Dr. Mäder zöge deshalb vor, wenn eventuelle Schwierigkeiten amerikanischerseits via EPD bereits im Anfangsstadium der Frepol und dem BIGA zwecks Korrektur gemeldet würden, bevor es zu formellen Entscheiden komme. Namentlich für die erste Zeit, bis sich die Dinge eingespielt hätten, müssten vernünftige praktische Lösungen gefunden werden. Vor allem sollte auch vermieden werden, in der Presse vor Prüfung durch die Frepol über Einzelfälle unnötige und schädliche Polemiken zu veranlassen. Als Beispiel weist Herr Dr. Mäder auf die kürzliche Kampagne in der Westschweiz hin, wo einige uninteressante Einzelfälle (ägyptische Schieber) hochgespielt worden seien, um die am Genfersee lebenden zahlreichen Rentner in unsinniger Weise zu beunruhigen. Wir beabsichtigen keineswegs, solche Leute, die seit Jahren bei uns leben, heimzuschicken, sofern nicht ganz besondere Gründe (z.B. gerichtliche Verurteilungen) vorliegen.

Abschliessend werden noch die amerikanischerseits bereits aufgeworfenen Einzelfälle kurz besprochen :

Schalk : Rekurs liegt vor, wird wahrscheinlich positiv beantwortet.

Mrs. Carey : Verlängerung des Aufenthalts inzwischen bis 30. September 1965 bewilligt (sie hatte eine minimale Verlängerung bis zum 30. März d.J. verlangt).

Schimmel : Aufenthaltsbewilligung inzwischen in normaler Weise um ein Jahr verlängert.

O'Rourke : Ist aufgefordert worden, Rekurs einzureichen. Sollte die Rekursfrist abgelaufen sein, so steht es dem Genannten frei, an die Eidg. Fremdenpolizei direkt ein Wiedererwägungsgesuch zu richten, das wohlwollend geprüft würde. Konsul Ode wird es übernehmen, O'Rourke hierüber via den amerikanischen General-

./.

- 8 -

konsul in Zürich zu informieren. Da es sich beim Genannten um einen frei Erwerbstätigen handelt, fällt er nicht unter den Beschränkungsbeschluss. Sein Fall wickelte sich vielmehr im normalen Verfahren völlig ausserhalb der neuen Massnahmen ab. - K. versichert, eine Enquête des amerikanischen Generalkonsuls in Zürich habe überzeugend ergeben, dass O'Rourke mit dem Angriff gegen unsere Massnahmen in der letzten Nummer von "Time" nichts zu tun habe. Der Artikel sei von der Redaktion auf Grund von Informationen aus Genf verfasst worden.

Marias : Auch dieser Fall, den K. nachträglich aufwirft, hat mit den Beschränkungsmassnahmen nichts zu tun. Der Rekurs ist nach zweijährigem Verfahren abgelehnt worden. Herr Mäder beurteilt die Angelegenheit dieses Amerikaners, der jahrelang die schweizerischen Vorschriften missachtete, streng. Da die Sache aber nunmehr, zufolge Intervention eines Nationalrats, Herrn Bundesrat von Moos vorliegt, wird Dr. Mäder K.'s Aide-mémoire mit einer Aktennotiz an den Departementschef weiterleiten.

Unsere amerikanischen Gesprächspartner erscheinen durch die erhaltenen Auskünfte im wesentlichen beruhigt.



Kopie : - Schweiz. Botschaft Washington
- Rechtsdienst
- Information und Presse
- Herrn Minister Bindschedler.