

1370

30. Juli 1964.

Wiederaufnahme der Verhandlungen
mit Italien über die Revision des
Einwanderungsabkommens von 1948.

Volkswirtschaftsdepartement.) Gemeinsamer Antrag vom
Justiz- und Polizeidepartement.) 8. Juli 1964 (Beilage).
Politisches Departement. Mitbericht vom 14. Juli 1964 (Beilage).
Volkswirtschaftsdepartement. Stellungnahme vom 28. Juli 1964
(Einverstanden).
Departement des Innern. Mitbericht vom 14. Juli 1964 (Einver-
standen).

Gestützt auf die Ausführungen des Justiz- und Polizeideparte-
ments und des Volkswirtschaftsdepartement sowie mit Zustimmung
des Departementes des Innern und unter Berücksichtigung der Aus-
führungen des Politischen Departements in seinem Mitbericht wird

b e s c h l o s s e n :

1. Vom vorstehenden Bericht sowie von den Entwürfen zum Abkommen und zum Schlussprotokoll sowie zur Gemeinsamen Erklärung wird unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Aenderungen des EPD der Artikel I sowie III bis VII des Schlussprotokolls in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Herr Direktor Holzer ist ermächtigt, Abkommen, Schlussprotokoll und Gemeinsame Erklärung in der vorgelegten Form zu unterzeichnen.
3. Die Urkunden über die Ratifikation des Abkommens vom 14. Dezember 1962 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Regierung über Soziale Sicherheit können Anfang August in Bern ausgetauscht werden.

Protokollauszug an das Volkswirtschaftsdepartement (Biga, Generalsekretariat 2); an das Justiz- und Polizeidepartement (4); an das Departement des Innern (3) und an das Politische Departement.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Flocher

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

An den
B u n d e s r a t

Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Italien über
die Revision des Einwanderungsabkommens von 1948

I. Stand der Verhandlungen

Die im Juni 1961 auf Wunsch der italienischen Regierung aufgenommenen Verhandlungen über die Revision des Einwanderungsabkommens von 1948 wurden von den Italienern Ende November 1961 unterbrochen. Ende April 1962 nahmen die Chefs der italienischen und der schweizerischen Delegation inoffiziell Kontakt miteinander, um die Möglichkeit einer Wiederaufnahme der Verhandlungen abzuklären. Der Bundesrat hat von einem gemeinsamen Bericht des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements, des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements sowie des Eidg. Departements des Innern vom 29. Mai 1962 über das Ergebnis dieser Besprechungen in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen. Anfang November 1962 hat der schweizerische Delegationschef dem italienischen Delegationschef neue Entwürfe für das Abkommen und das Schlussprotokoll zukommen lassen. Bis zu Beginn des Jahres 1964 haben die Italiener keine Schritte zur Wiederaufnahme der Verhandlungen unternommen. Schweizerischerseits bestand kein Anlass, auf ihre Fortsetzung zu drängen.

Auf Wunsch Italiens sind Mitte März dieses Jahres im Rahmen einer inoffiziellen Aussprache die gegenseitigen Standpunkte neu überprüft worden. Die Besprechungen wurden anfangs Juni fortgesetzt, wobei es gelang, die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme der Verhandlungen zu schaffen.

Am 20. Juni 1964 wurden in Genf die offiziellen Verhandlungen wieder aufgenommen. Die italienische Delegation stand

dieses Mal erstmals unter Leitung von Staatssekretär Storchi. Es gelang, die Standpunkte soweit anzunähern, dass gemeinsam Entwürfe für das Abkommen, das Schlussprotokoll und die Gemeinsame Erklärung aufgestellt werden konnten.

Die Verhandlungen sollen Anfang August in Rom zum Abschluss gebracht werden. Der schweizerische Delegationschef hat angesichts der Tragweite der Angelegenheit die Unterzeichnung von der Genehmigung des Verhandlungsergebnisses durch den Bundesrat abhängig gemacht.

II. Stellungnahme zum Verhandlungsergebnis

1. Das Verhandlungsergebnis ist aus beiliegenden Entwürfen für ein Abkommen nebst Schlussprotokoll und Gemeinsamer Erklärung ersichtlich. Das Schlussprotokoll bildet einen integrierenden Bestandteil des Abkommens. Einige Fragen, auf welche die Italiener grosses Gewicht legten, wie insbesondere die Besteuerung der italienischen Arbeitskräfte und die Schulung ihrer Kinder, konnten im Abkommen nicht geregelt werden. Die schweizerische Stellungnahme zu diesen Fragen sowie einige weitere italienische Wünsche wurden in der Gemeinsamen Erklärung niedergelegt. Im Gegensatz zum Abkommen und zum Schlussprotokoll, die dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten sind, bedarf die Gemeinsame Erklärung keiner parlamentarischen Genehmigung. Sie wird auch nicht ratifiziert.

2. Die Hauptforderungen der Italiener bezogen sich auf folgende Punkte:

- a) Verbesserung der rechtlichen Stellung der Arbeitskräfte nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von mindestens fünf Jahren und Zulassung dieser Arbeitskräfte zum Arbeitsnachweis und zur Arbeitslosenversicherung (Art. 10, 11 und 16, Schlussprotokoll III, IV und VII).

- b) Verbesserung der rechtlichen Stellung der Saisonarbeiter, die sich innert fünf aufeinanderfolgenden Jahren mindestens während 45 Monaten in der Schweiz zur Arbeit aufhielten (Art.12, Schlussprotokoll V);
- c) Erleichterung des Familiennachzuges (Art.13, Gemeinsame Erklärungen II).

Zu a) Nichtsaisoniers mit mehr als fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz.

In der letzten Verhandlungsphase haben die Italiener ihre Forderung, die Frist für die Erlangung der Niederlassung von 10 auf 5 Jahre herabzusetzen, fallen gelassen, weil die schweizerische Delegation auf dieses Begehren aus Ueberfremdungsgründen nicht eintreten konnte. Dagegen erklärte sie sich bereit, die Anwendung der Beschlüsse des Rates der OECD vom Oktober 1953/Dezember 1956 über die Regelung der Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten auf die italienischen Arbeitskräfte zu bestätigen und überdies den italienischen Arbeitskräften mit mindestens fünfjährigem Aufenthalt eine Vorzugsstellung zu gewähren (vgl. Art.11 und 16 des Abkommens).

Bereits nach der OECD-Regelung haben die Arbeitskräfte aus den Mitgliedstaaten mit mehr als 5-jährigem Aufenthalt Anspruch auf Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung und im Falle schwerer Arbeitslosigkeit auf Erteilung einer Bewilligung zum Antritt einer Stelle in einem andern, von der Arbeitslosigkeit nicht betroffenen Beruf. Nach Art.11, Abs.1 des Abkommens soll italienischen Arbeitskräften nach 5-jährigem Aufenthalt die Bewilligung für zwei Jahre statt nur für ein Jahr wie bisher, erteilt werden; ausserdem erhalten sie ohne Rücksicht auf die Lage des Arbeitsmarktes die Bewilligung zum Stellen- und Berufswechsel. Immerhin behält sich die Schweiz gemäss Art.11, Abs.2 das Recht vor, im Falle schwerer Arbeitslosigkeit die Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung für den bisherigen Arbeitsplatz sowie die Bewilligung zum Stellenwechsel zu verweigern.

Angesichts dieser verbesserten Rechtsstellung sind die italienischen Arbeitnehmer nach fünfjährigem ununterbrochenem Aufenthalt in ihrer beruflichen Bewegungsfreiheit nicht mehr wesentlich eingeschränkt und deshalb vermittlungsfähig im Sinne der Arbeitslosenversicherung. Gemäss Art.16 wird ihnen die öffentliche Arbeitsvermittlung zugänglich gemacht und sie können auch der Arbeitslosenversicherung beitreten, wobei für die Frage des Obligatoriums die kantonale Gesetzgebung massgebend ist.

Schweizerischerseits sind die Vorschriften über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in Art.11, Abs.3 ausdrücklich vorbehalten worden, wobei im Abschnitt IV, Ziff.1 des Schlussprotokolls zugesichert wird, dass die schweizerischen Behörden von diesem Vorbehalt nur Gebrauch machen werden, sofern sich dies im Einzelfall als notwendig erweist.

Zu b) Saisoniers, die während mindestens fünf Jahren in der Schweiz beschäftigt waren.

Die Italiener wünschen, dass Saisonarbeitskräfte, die während fünf aufeinanderfolgenden Jahren ordnungsgemäss mindestens 45 Monate in der Schweiz gearbeitet haben, auf Gesuch hin die Bewilligung für eine Ganzjahresbeschäftigung erhalten. Dieser neuen Forderung kann eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Andererseits haben auch wir angesichts des Mangels an guten angelernten und gelernten Arbeitskräften, vor allem im Baugewerbe, ein Interesse, Saisonarbeitern, die während längerer Zeit in der Schweiz tätig waren, zu ermöglichen, eine Ganzjahresbewilligung zu erhalten, sofern sie in ihrem Beruf einen Arbeitgeber finden, der bereit ist, sie dauernd zu beschäftigen (vgl. Art.12, Abs.1 des Abkommens). Diesen Arbeitskräften wird nach Art.12, Abs.2 des Abkommens der Aufenthalt als Saisonarbeiter in der Schweiz angerechnet auf die Fristen, die für die Erlangung der den Jahresaufenthaltern vorbehaltenen Vergünstigungen gelten. Es betrifft dies den Familiennachzug, die Besserstellung nach fünfjährigem Aufenthalt sowie die Erlangung der Niederlassungsbewilligung (vgl. Schlussprotokoll V). Im

übrigen ist zu beachten, dass schon nach der geltenden Praxis vor allem im Bau- und Gastgewerbe, aber auch in der Landwirtschaft, unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise Saisonbewilligungen in Ganzjahresbewilligungen umgewandelt wurden (vgl. Abschnitt I der Gemeinsamen Erklärung).

Zu c) Familiennachzug.

Gemäss dem vom Bundesrat am 29. Mai 1962 genehmigten Bericht war in Aussicht genommen worden, dass Spezialisten ihre Familienangehörigen innert 6 Monaten, qualifizierte Arbeitskräfte nach 18 Monaten und unqualifizierte nach zwei Jahren nachziehen können. Aus innenpolitischen Gründen forderte die italienische Delegation unter Berufung auf moralische und menschliche Erwägungen, dass die Familie gleichzeitig mit dem Arbeitnehmer in der Schweiz zugelassen werde, vorausgesetzt, dass eine angemessene Wohnung vorhanden sei. Auch grosse Teile der schweizerischen öffentlichen Meinung fordern eine Lockerung der Vorschriften über den Familiennachzug. Angesichts der bedrohlichen Ueberfremdungssituation kann dem Begehren, die Familie sofort nachzuziehen, nicht entsprochen werden. In Artikel 13 des Abkommens wird nunmehr vorgesehen, den Nachzug der Familie allgemein zu bewilligen, sobald der Aufenthalt und das Arbeitsverhältnis des italienischen Arbeiters eine genügende Stabilität erreicht haben. Dies wird sowohl für den qualifizierten, wie auch den unqualifizierten Arbeiter nach einem Aufenthalt von 18 Monaten angenommen. Voraussetzung ist jedoch, dass das persönliche und berufliche Verhalten des Arbeiters zu keinen berechtigten Klagen Anlass gegeben hat und eine angemessene Unterkunft zur Verfügung steht.

Im weitern ist eine wohlwollende Behandlung von Härtefällen zugesichert worden. Die schweizerische und die italienische Stellungnahme in dieser für beide Parteien sehr wichtigen Frage ist im übrigen in Ziffer II der Gemeinsamen Erklärung umschrieben worden.

3. In verschiedenen Nebenpunkten, wie der Rekrutierung, der Arbeits- und Lohnbedingungen und der Rückvergütung der Reise-

kosten, hat der ursprüngliche Entwurf keine wesentlichen Aenderungen erfahren. Hingegen legte die italienische Delegation grossen Wert darauf, dass im Schlussprotokoll bzw. in der Gemeinsamen Erklärung zu einigen Fragen, die Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten bilden, Präzisierungen angebracht bzw. Erklärungen abgegeben werden. Es handelt sich namentlich um folgende Fragen:

a) Grenzsanitätsdienst (Art.14 und VI des Schlussprotokolls)

Der Chef des Eidg. Gesundheitsamtes hat die italienische Delegation über Zweck und Durchführung der grenzsanitarischen Kontrolle, die ja auch im Interesse der italienischen Arbeitskräfte liegt, eingehend orientiert. Es darf erwartet werden, dass die Italiener sich der Absicht nicht widersetzen werden, wonach sich in Zukunft die italienischen Arbeitskräfte bei Neueinreisen wieder alle 12 statt alle 15 Monate einer grenzsanitarischen Untersuchung zu unterziehen haben.

b) Unterkunft (Art.13, Abs.2, und Art.15, Abs.2, Gemeinsame Erklärung III)

Auf Wunsch der italienischen Delegation wurden in der Gemeinsamen Erklärung die Vorschriften über die Unterkunftsverhältnisse ausländischer Arbeitskräfte und die Anwendung dieser Vorschriften kurz erläutert. Ueberdies gab die schweizerische Delegation eine Erklärung ab über die für die Miete subventionierter Wohnungen massgebenden eidgenössischen und kantonalen Vorschriften. Die Kantone sollen eingeladen werden, dafür zu sorgen, dass keine Diskriminierung italienischer Arbeitskräfte vorkomme und dass kantonale Vorschriften, die eine Benachteiligung der Ausländer enthalten, geändert werden.

c) Steuerfragen (Gemeinsame Erklärung IV)

Bisher gab die steuerliche Behandlung von Saisoniers häufig Anlass zu Beschwerden. In Ziffer IV der Gemeinsamen Erklärung sind die Richtlinien, welche die Kantone im Interesse einer gerechten Veranlagung und Besteuerung der Saisoniers anzuwenden bereit sind, dargelegt. Im übrigen gehen immer mehr Kantone

zur Quellenbesteuerung ausländischer Arbeitskräfte über, Die Italiener legen besonderen Wert darauf, dieses Problem in der gemischten Kommission zur Sprache zu bringen.

d) Schulung italienischer Kinder (Gemeinsame Erklärung V).

Die italienische Delegation hat mit Befriedigung festgestellt, dass mehrere Kantone Vorkehren getroffen haben, die es den italienischen Kindern erleichtern sollen, dem obligatorischen Schulunterricht zu folgen. Wo dies noch nicht der Fall ist, soll den Kantonen empfohlen werden, die nötigen Vorkehren zu treffen.

Die italienische Delegation hat ausserdem den Wunsch geäußert, es möge den italienischen Kindern Gelegenheit geboten werden, zusätzlich zum normalen Schulunterricht Italienischunterricht zu erhalten. Dieser Wunsch soll an die Kantone in empfehlendem Sinn weitergeleitet werden.

e) Gemischte Kommission (Art.22).

In Zukunft sollen alle Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Einwanderung italienischer Arbeitskräfte ergeben, in der Gemischten Kommission behandelt werden. Aufgaben und Kompetenzen der Kommission sind deshalb im Art.22 des Abkommens neu umschrieben worden.

III. Unterzeichnung des Abkommens

Angesichts der Bedeutung der italienischen Auswanderung nach der Schweiz drängt die italienische Regierung, nicht zuletzt wegen der gegenwärtigen unsichern innenpolitischen Situation, auf den baldigen Abschluss des Einwanderungsabkommens.

Auch wir haben nicht allein aus wirtschaftlichen, sondern auch aus politischen und andern Ueberlegungen ein Interesse an einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen mit Italien. Da die italienischen Arbeitskräfte auch in Zukunft für unsere Wirtschaft von besonderer Bedeutung sein werden, lassen sich die

Zugeständnisse, die gemacht worden sind, durchaus rechtfertigen.

Die Italiener messen der baldigen Unterzeichnung des neuen Einwanderungsabkommens vor allem auch deshalb grösste Bedeutung bei, weil sie auf eine unverzügliche Ratifizierung und Inkraftsetzung des Sozialversicherungsabkommens drängen. Die Schweiz hat sich bekanntlich vorbehalten, das Sozialversicherungsabkommen erst zu ratifizieren, wenn eine Einigung über das Einwanderungsabkommen zustande gekommen ist. Die Italienische Botschaft hat mit Schreiben vom 4. Juli 1964, das in Abschrift beiliegt, bestätigt, dass Italien für die für Anfang August in Rom vorgesehene Unterzeichnung keine neuen Forderungen stellen wird. Damit sind nicht bloss die Voraussetzungen für die Unterzeichnung des Einwanderungsabkommens und des dazu gehörenden Schlussprotokolls sowie der Gemeinsamen Erklärung erfüllt, sondern es steht auch der Ratifikation des Sozialversicherungsabkommens nichts im Wege. Da das Sozialversicherungsabkommen am ersten Tag des auf den Austausch der Ratifikationsurkunden folgenden Monats in Kraft tritt, sollte dieser Austausch erst anfangs August erfolgen, damit uns für die Vorbereitung der Durchführung genügend Zeit bleibt.

Der Chef der schweizerischen Delegation für das Sozialversicherungsabkommen und das Bundesamt für Sozialversicherung sind mit diesem Vorgehen einverstanden.

Gestützt auf diese Darlegungen stellen wir Ihnen den

A n t r a g :

1. Der Bundesrat nimmt vom vorstehenden Bericht sowie von den Entwürfen zum Abkommen und zum Schlussprotokoll sowie zur Gemeinsamen Erklärung in zustimmendem Sinne Kenntnis.
2. Herr Direktor Holzer ist ermächtigt, Abkommen, Schlussprotokoll und Gemeinsame Erklärung in der vorgelegten Form zu unterzeichnen.

3. Die Urkunden über die Ratifikation des Abkommens vom 14. Dezember 1962 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Regierung über Soziale Sicherheit können Anfang August in Bern ausgetauscht werden.

EIDG. JUSTIZ- UND
POLIZEIDEPARTEMENT

L. von Moos

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTS-
DEPARTEMENT

Schumacher

Bern, den 8. Juli 1964

Beilagen:

Entwürfe zum Abkommen, zum Schlussprotokoll und zur Gemeinsamen Erklärung,
Schreiben der Italienischen Botschaft in Bern vom

P.A. an: EVD (BIGA, Generalsekretariat 2)
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (4)
Eidg. Departement des Innern (3)
Politisches Departement (3)

Vorläufig keine Mitteilung an die Presse
(erfolgt nach der Unterzeichnung des
Einwanderungsabkommens)

Bern, den 16. Juli 1964

p.B.41.11.J.1. - JM/ew

AusgeteiltM i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes und des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 8. Juli 1964 betreffend die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Italien über die Revision des Einwanderungsabkommens von 1948

Mit dem Antrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes und des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes sowie mit den vorgelegten Entwürfen zum Abkommen und zu den gemeinsamen Erklärungen sind wir einverstanden.

Im Entwurf zum Schlussprotokoll sind mehrere Bestimmungen in die Form von Erklärungen der Verhandlungsdelegationen gekleidet. In ein Schlussprotokoll, das integrierender Bestandteil des Hauptabkommens sein soll und mit diesem ratifiziert, also auch dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden soll, sind jedoch nur eigentliche staatsvertragliche Bestimmungen aufzunehmen, die gleichermassen verbindlichen Charakter haben.

Aus diesen Gründen sollten die betreffenden Bestimmungen des Schlussprotokolls - im klaren Gegensatz zu denjenigen der "Gemeinsamen Erklärungen" - eine Fassung erhalten, die ihnen verbindlichen Vertragscharakter verleiht. Wir beantragen daher für die Artikel I sowie III bis VII des Schlussprotokolls folgende neue Fassung:

I

En ce qui concerne l'article 7 de l'accord, les autorités italiennes destineront ...

III

En ce qui concerne l'article 11 de l'accord, les termes "régulière et ininterrompue" n'excluent pas ...

- 2 -

IV

1. En ce qui concerne l'article 11 de l'accord, les autorités suisses n'auront recours ...

V

Au sujet de l'article 12 de l'accord, il est précisé ce qui suit:

a) ...

VI

1. En ce qui concerne l'article 14 de l'accord, on entend par "strict nécessaire" que ...

2. En ce qui concerne la fréquence de ces examens, les autorités fédérales se réservent ...

VII

1. En ce qui concerne l'article 16, deuxième alinéa de l'accord, l'obligation de s'affilier à une caisse d'assurance-chômage se détermine, en Suisse, d'après les prescriptions ...

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT