

Freitag, 21. Februar 1964.

Ablösung des Bundesratsbeschlusses vom 1. März 1963 über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 11. Februar 1964
(Beilage).

Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 20. Februar 1964
(Einverstanden).

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Mitbericht vom
19. Februar 1964 (Beilage).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

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

1. Der vorgelegte Beschlussesentwurf wird mit folgenden zwei Aenderungen genehmigt:
 - a) Art. 7, Abs. 2 "Ergibt diese oder eine spätere Erhebung eine Zunahme etc.
 - b) Art. 8: **Streichung der Geltungsdauer.**
2. Das Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Justiz- und Polizeidepartement und den Kantonen befürderlich eine Vorlage vorzubereiten, welche eine wirksame, möglichst wirtschaftskonforme Begrenzung des Ausländerbestandes unter gleichzeitiger Lockerung der Bewilligungspflicht für den Stellen- und Berufswechsel anstrebt.

Protokollauszug an das Justiz- und Polizeidepartement, an das Volkswirtschaftsdepartement, an das BIGA und an das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Fluder

An den
B u n d e s r a t

Ablösung des Bundesratsbeschlusses vom
1. März 1963 über die Beschränkung der
Zulassung ausländischer Arbeitskräfte

I. Die Auswirkungen des Bundesratsbeschlusses vom 1. März 1963

Der Bundesratsbeschluss vom 1. März 1964 über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte begrenzt den Gesamtpersonalbestand (Schweizer und Ausländer) der Betriebe. Er lässt eine Reihe von Ausnahmen zu und gestattet ausserdem, abwandernde Schweizer durch Ausländer zu ersetzen. Ein weiteres Anwachsen des Ausländerbestandes kann daher nicht verhindert, sondern nur verringert werden. Nach den Ergebnissen der Bestandserhebung vom August 1963 belief sich die Gesamtzahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte auf 690'013. Verglichen mit dem Augustbestand des Vorjahres ergab sich eine Zunahme um 45'307 oder um 7 %. Sie war nicht einmal mehr halb so gross wie von 1961 auf 1962.

Auch die Zahl der Neueinreisen ist zurückgegangen. Vom August 1962 bis August 1963 sind 441'000 erstmalige Aufenthaltserlaubnisse an neu eingereiste ausländische Arbeitskräfte erteilt worden oder rund 7'000 weniger als in den 12 vorangegangenen Monaten. Wenn der Augustbestand 1963 trotzdem noch zugenommen hat, ist dies hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass weniger Ausländer ausgereist sind als in den vorangegangenen 12 Monaten, d.h. mit andern Worten, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Ausländer gestiegen ist.

Aus der gesamten Entwicklung war schon im Sommer 1963 ersichtlich, dass der Bundesratsbeschluss vom 1. März 1963 nach Ablauf der einjährigen Geltungsdauer nicht einfach fallen gelassen werden kann, sondern durch eine andere, noch wirksamere Regelung ersetzt werden muss. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte und damit die Ueberfremdungsgefahr nahm weiter - wenn auch langsamer - zu, und es bestand keine Aussicht, dass das Angebot oder die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften im Jahr 1964 zurückgehen werde. Die Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Prüfung konjunkturpolitischer Massnahmen emp-

fahl deshalb in ihrem Bericht vom 22. Oktober 1963, gestützt auf Vorarbeiten der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, die kantonsweise Plafonierung des Ausländerbestandes mit erleichteter Freizügigkeit einzuführen. Darunter ist die kantonsweise Festlegung eines Höchstbestandes an ausländischen Arbeitskräften zu verstehen, nach dessen Ueberschreitung keine neuen Aufenthaltsbewilligungen mehr erteilt werden dürfen. Gleichzeitig müsste die Bewilligungspflicht für den Stellen- und Berufswechsel schrittweise gelockert werden, damit sich die Verteilung der infolge der Plafonierung knapp gewordenen Arbeitskräfte nach den Marktgesetzen vollziehen kann.

Dieser Vorschlag wurde vor allem von den Arbeitgebern abgelehnt, die befürchten, dass er den Lohnauftrieb verstärke und gewisse Strukturwandlungen begünstige. Sie ziehen die Weiterführung der bisherigen Massnahmen vor, wobei sie mit einer Verschärfung durchaus einverstanden sind. Es zeigte sich auch, dass die kantonalen Vollzugsbehörden zurzeit noch nicht in der Lage sind, die kantonsweise Plafonierung durchzuführen. Deshalb schlagen wir als Uebergangsregelung eine befristete Verlängerung des Bundesratsbeschlusses vom 1. März 1963 vor, wobei jedoch die Vorschriften verschärft werden sollen, um gemäss der bundesrätlichen Zielsetzung eine wirksamere Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zu ermöglichen.

II. Bemerkungen zum Entwurf

1. Beschränkung des Gesamtpersonalbestandes (Art. 1)

Der Entwurf beruht wie der geltende Bundesratsbeschluss auf dem Prinzip der Plafonierung des Gesamtpersonalbestandes (Schweizer und Ausländer) der einzelnen Betriebe. Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte sollen nach wie vor nur erteilt werden, wenn der Gesuchsteller sich verpflichtet, seinen Gesamtpersonalbestand nicht zu erhöhen.

Massgebend ist der Gesamtpersonalbestand der Betriebe vom 1. März 1964 bzw. im Jahresdurchschnitt 1963 oder in der entsprechenden Saison des Vorjahres. Damit werden die im Laufe des letzten Jahres eingetretenen Veränderungen des Personalbestandes berücksichtigt, und zwar sowohl Erhöhungen wie auch allfällige Verminderungen.

2. Die Herabsetzung der Gesamtpersonalbestände (Art. 2)

Um eine weitere Zunahme des Ausländerbestandes möglichst zu verhindern und um Spielraum für die unerlässlichen Ausnahmen zu erhalten, sollen Bewilligungen für neue ausländische Arbeits-

kräfte künftig nur noch erteilt werden, wenn dadurch 97 % des Gesamtpersonalbestandes des gesuchstellenden Betriebes nicht überschritten wird. Abwandernde Arbeitskräfte können also nicht mehr vollständig ersetzt werden.

In den vom Bundesratsbeschluss betroffenen Betrieben werden schätzungsweise 1,2 Millionen unselbständige Erwerbende beschäftigt. Eine Reduktion der Belegschaften um 3 % ergibt somit etwa 36'000 Arbeitskräfte, die aber nicht in vollem Umfang für die Bewilligung von Ausnahmen zur Verfügung stehen werden. Der Ausländerbestand (Daueraufenthalter) ist seit dem August 1963 vermutlich bereits um 5'000 bis 10'000 gestiegen. Schätzungsweise werden weitere 10'000 Ausländer für den Ersatz von abwandernden Einheimischen benötigt, so dass für die Bewilligung von Ausnahmen nur etwa 15'000 bis 20'000 Ausländer zugelassen werden können. Ausserdem muss berücksichtigt werden, dass die Behörden für die Festlegung des Gesamtpersonalbestandes auf die nur schwer kontrollierbaren Erklärungen der Arbeitgeber angewiesen sind. Falls diese einen höheren als den wirklichen Bestand angeben, können sich Personalvermehrungen ergeben, die erst bei der nächsten Zählung des Ausländerbestandes zum Vorschein kommen und die im Jahr ohne weiteres 10'000 Arbeitskräfte (1,4 % des Ausländerbestandes) ausmachen können.

Obschon die zur Verfügung stehende Reserve sehr knapp ist, dürfte es nicht zweckmässig sein, schon heute eine Herabsetzung der Personalbestände um 4 oder gar 5 % vorzuschreiben. Schon eine Reduktion um 3 % wird in Arbeitgeberkreisen unter den heutigen Verhältnissen als ausserordentlich hart empfunden. Eine weitergehende Herabsetzung der Personalbestände würde den Vollzug erschweren und den Anreiz zu Umgehungen, die schwer zu bekämpfen sind, verstärken.

Für den Fall, dass sich eine Herabsetzung der Personalbestände um 3 % als ungenügend erweist, muss das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt werden, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, eine Senkung der Personalbestände bis höchstens 5 % vorzuschreiben. Eine im Mai vorzunehmende vereinfachte Zwischenerhebung wird über die Entwicklung des Ausländerbestandes Auskunft geben (vgl. Art. 7).

3. Die Ausnahmen (Art. 3)

Auf die Gewährung von Ausnahmen wird auch in Zukunft nicht verzichtet werden können, doch sind sie möglichst einzuschränken. Die Bestimmung, wonach Personalvermehrungen von höchstens 2 % bewilligt werden mussten, wurde deshalb fallen gelassen. Die bisherigen Ausnahmen zugunsten von Entwicklungskantonen, für die Forschung, für die Planung und Einführung arbeitssparender Verfahren und für den Ausgleich von effektiven Arbeitszeitver-

kürzungen werden nicht mehr ausdrücklich erwähnt, können aber nötigenfalls auf Grund der allgemeiner formulierten Generalklausel bewilligt werden.

Aus rechtsstaatlichen Gründen ist nach wie vor eine Ausnahme zugunsten von Betrieben vorgesehen, die vor Inkrafttreten des Beschlusses erhebliche Aufwendungen für Erweiterungen oder Umstellungen gemacht haben. Neu ist, dass solche Gesuche nur noch bewilligt werden, wenn die Ablehnung dem Betriebsinhaber einen unverhältnismässigen Schaden zufügen würde. Auch die Ausnahmebestimmung zugunsten neuer Betriebe wurde beibehalten.

Wenn der Ausländerbestand nicht weiter ansteigen soll, wird bei der Bewilligung von Ausnahmen eine äusserst zurückhaltende Praxis notwendig sein. Die Behörden werden dabei in vielen Fällen gezwungen sein, mehr auf die Abwehr der Ueberfremdungsfahr als auf die wirtschaftliche Zweckmässigkeit zu achten, was einen erheblichen Widerstand hervorrufen wird.

4. Uebrige Bestimmungen und Durchführung (Art. 4 bis 8)

Da der Bund für den Vollzug auf die Kantone und Gemeinden angewiesen ist, hängt es weitgehend von ihnen ab, ob die Begrenzung des Ausländerbestandes gelingt. Die Vollzugsbehörden werden einem starken Druck ausgesetzt sein, so dass eine vermehrte Einschaltung des Bundes geboten erscheint. Ausnahmegesuche von einiger Bedeutung sind künftig dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit zu unterbreiten. Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass sich die zuständigen Departemente oder unter Umständen sogar der Bundesrat mit besonders wichtigen Fällen zu befassen haben werden, so z.B. wenn grössere Kontingente ausländischer Arbeitskräfte für militärische Aufträge, für den Nationalstrassenbau oder für Projekte in wirtschaftlich weniger entwickelten Kantonen verlangt werden. Für die Zulassung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern soll künftig die Zustimmung der Eidgenössischen Fremdenpolizei erforderlich sein. Der neue Bundesratsbeschluss soll auch für öffentliche Verwaltungen und Betriebe gelten, was jedoch mehr von psychologischer als von praktischer Bedeutung sein wird. Landwirtschaft, private Haushaltungen, Spitäler, Heime und Anstalten sind nach wie vor ausgenommen.

Der Entwurf ist als Uebergangsregelung zu betrachten, die in absehbarer Zeit durch eine andere, wirtschaftskonforme Massnahme ersetzt werden muss. Er wurde deshalb bis längstens zum verlängert.

III. Die Vorbereitung einer neuen Regelung

Das System der betriebsweisen Plafonierung der Gesamtpersonalbestände gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 1. März 1963 wurde geschaffen, um die Zunahme des Ausländerbestandes zu bremsen. Man muss sich aber fragen, ob es unter den heutigen Verhältnissen nicht überfordert wird, wenn man von ihm einen absoluten Stopp verlangt, Jedenfalls ist die neue Regelung ausserordentlich starr und kann nicht auf die Dauer aufrechterhalten werden. Da aber voraussichtlich noch während längerer Zeit Massnahmen gegen die Ueberfremdungsgefahr nötig sind, ist eine Regelung zu schaffen, welche eine Begrenzung des Ausländerbestandes erlaubt, zugleich aber der Wirtschaft die unerlässliche Bewegungsfreiheit gibt. Wir nehmen deshalb die Einführung der kantonsweisen Plafonierung mit schrittweiser Lockerung der Bewilligungspflicht für den Stellen- und Berufswechsel in Aussicht.

Die nächsten Monate müssen benützt werden, um die statistischen und verwaltungstechnischen Grundlagen vorzubereiten. Ferner wird es notwendig sein, die Wirtschaft und die Kantone mit den Plänen für eine elastischere Ordnung besser vertraut zu machen und dadurch die noch vorhandenen Widerstände, die teilweise auf Missverständnissen beruhen, zu beseitigen. Bis zum Jahresende wird sich auch zeigen, wie die zur Konjunkturdämpfung vorgesehenen Massnahmen wirken.

Aus den dargelegten Gründen stellen wir Ihnen den

A n t r a g

1. Der beiliegende Beschluss wird genehmigt.
2. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und den Kantonen eine Vorlage vorzubereiten, welche eine wirksame, möglichst wirtschaftskonforme Begrenzung des Ausländerbestandes unter gleichzeitiger Lockerung der Bewilligungspflicht für den Stellen- und Berufswechsel anstrebt.

EIDGENÖSSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Beilagen:

- Entwurf zu einem BRB über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte
- Pressemitteilung

Protokollauszug geht an:

Bern, den 19. Februar 1964

An den B u n d e s r a t

Bundesratsbeschluss über die Beschränkung
der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte

1. Neben der Bekämpfung der Teuerung ist die Verminderung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte das erste Ziel der vom Bundesrat vorgeschlagenen Konjunkturdämpfungsmassnahmen. In den ersten Aussprachen des Bundesrates ist eine Ablösung des Bundesratsbeschlusses vom 1. März 1963 durch eine Regelung in Aussicht genommen worden, die einerseits eine kantonsweise Festlegung eines Höchstbestandes an ausländischen Arbeitskräften und andererseits eine grössere Freizügigkeit zum Inhalt gehabt hätte. Auf Grund der später durchgeführten Konferenzen mit den verschiedenen Wirtschaftskreisen und den Kantonen hat der Bundesrat auf Antrag des EVD grundsätzlich eine befristete Verlängerung des bisherigen Bundesratsbeschlusses mit einigen wenigen Abänderungen beschlossen. Diese Verlängerung ist von Anfang an als eine Uebergangslösung bezeichnet worden; in der Botschaft ist auf Grund der genannten Konferenzen von einer Verlängerung um 6-9 Monate gesprochen worden (S. 25 der Botschaft). In Abweichung dieser Erklärung schlägt das EVD nun eine Verlängerung um ein volles Jahr vor. Nachdem in der Botschaft ausdrücklich erklärt wurde, mit dieser Frist von 6-9 Monaten werde der Wirtschaft "Die Möglichkeit gegeben, sich auf die zunehmende Erschwerung, ausländische Arbeitskräfte zu gewinnen und zu behalten, einzurichten" und die Kantone erhalten die nötige Zeit, um den technischen Apparat aufzubauen, sollte es bei

~~diesem ersten Entgegenkommen an die Wirtschaft sein Bewenden haben.~~
Wir stellen deshalb den Antrag, in Art.8 den Termin des 31.Oktober 1964 vorzusehen.

2. Es ist wahrscheinlich, dass die modifizierte Verlängerung des bestehenden Bundesratsbeschlusses im besten Falle den gegenwärtigen Bestand an Ausländern nur stabilisiert. Auch aus psychologischen Gründen wäre dringend zu wünschen, dass ihm ein sichtbarer Erfolg beschieden wäre. Es wäre deshalb sehr zu wünschen, dass die Höhe des Gesamtpersonalbestandes, die massgeblich ist für die an einen Betrieb zu erteilende Bewilligung von ausländischen Arbeitskräften, etwas niedriger angesetzt würde. Art.2 des Entwurfes schlägt einen Bestand von 97 % vor. In den Erläuterungen kommt die Befürchtung zum Ausdruck, dass diese Herabsetzung um 3 % wahrscheinlich ungenügend sein wird. In der Tat lautete denn auch der ursprüngliche interne Vorschlag auf 95 %. Wir beantragen, diesen wieder aufzunehmen.

3. Das EVD beantragt in Art.7, für den Fall, dass die erste Zählung der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte eine Zunahme des Ausländerbestandes ergäbe, sei jener Prozentsatz bis auf 95 % herabzusetzen. Diese Limitierung ist unzweckmässig, auch wenn man in Art.2 den vorgeschlagenen 97 % zustimmen würde. Es ist durchaus denkbar, dass eine stärkere Reduktion nicht nur notwendig, sondern auch durchaus wird verantwortet werden können. Wir beantragen Streichung von "bis auf 95 vom Hundert", in der Meinung, dass EVD und EJPD den Bundesrat orientieren werden, wenn sie eine generelle Herabsetzung in Aussicht nehmen.

4. Art.7 des Entwurfes sieht im Mai 1964 eine vereinfachte Zählung der ausländischen Arbeitskräfte vor. Schon bisher wurden im Februar und August solche Zählungen vorgenommen. Die Überprüfung der Bewilligungspolitik sollte nach jeder Zählung, nicht nur nach derjenigen vom Mai 1964, vorgenommen werden können. Wir beantragen deshalb in Art.7, Abs. 2, zu sagen: "Ergibt diese oder eine spätere Zählung ..."

5. Eine zielbewusste Arbeitsmarktpolitik ist nicht nur von den Vorschriften und von deren Handhabung abhängig, sondern ebenso sehr von der Kenntnis der wirklichen Verhältnisse. Die zuständigen Bundesstellen sollten deshalb ein Meldesystem ausarbeiten, das laufend, so genau als möglich und mit einem minimalen Aufwand an Administration bei Bund, Kantonen und Gemeinden über den wirklichen Bestand an ausländischen Arbeitskräften Kenntnis gibt. Die Einführung der Arbeitskarte für Ausländer wäre ein geeignetes Mittel dazu. Würde diese mit der Nummer des AHV-Ausweises kombiniert, wäre eine jederzeitige zentrale Auswertung mühelos.

6. Für den Erfolg der Aktion zur Herabsetzung der ausländischen Arbeitskräfte ist die künftige Regelung, die den vorgeschlagenen Bundesratsbeschluss einmal ablösen soll, von entscheidender Bedeutung. Es wäre deshalb wünschbar, wenn die beiden zuständigen Departemente sobald als möglich die Vorschläge an den Bundesrat vorlegen könnten.

Wir stellen den

A n t r a g


den vorgelegten Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss wie folgt abzuändern.

Art.2 ... Gesamtpersonalbestand des Betriebes (Schweizer und Ausländer) 95 vom Hundert des Bestandes ...

Art.7 Abs.2 "Ergibt diese oder eine spätere Erhebung eine Zunahme des Ausländerbestandes, so kann den in Art.2 vorgeschriebenen Prozentsatz herabsetzen."

Art.8 "Dieser Beschluss gilt längstens bis zum 31. Oktober 1964."

EIDG- VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT


(Spühler)