

I. Die Entwicklung des Ausländerbestandes und die bisherige Zulassungspolitik

1. Die Entwicklung bis zum Ersten Weltkrieg

Mit der seit Mitte des letzten Jahrhunderts einsetzenden Industrialisierung der Wirtschaft und der damit zusammenhängenden Erschliessung unseres Landes durch die grossen Bahnbauten nahm der Bedarf an Arbeitskräften gegenüber früher ganz erheblich zu. Dank der relativ günstigen Existenzbedingungen reisten immer mehr ausländische Arbeitskräfte ein, die sich zur Hauptsache aus den Nachbarstaaten rekrutierten. Andererseits bildete unser Land auf Grund seiner günstigen geographischen Lage und seiner stabilen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse seit jeher auch einen Anziehungspunkt für andere Kategorien von Ausländern. Die vor dem Ersten Weltkrieg abgeschlossenen Niederlassungsverträge kamen dieser Einwanderungstendenz entgegen. So konnten sich die Angehörigen der sogenannten Vertragsstaaten in unserem Land ohne weiteres niederlassen und eine Berufstätigkeit ausüben, da die Niederlassungsverträge ihnen in bezug auf Aufenthalt und Erwerbstätigkeit die volle Gleichstellung mit dem kantonsfremden Schweizerbürger zuerkannten. Diese Freizügigkeit erstreckte sich mit der Zeit in der Praxis auch auf Angehörige von Ländern, mit denen die Schweiz keinen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hatte, ja sogar auf staatenlose Ausländer. Die Fremdenpolizei war damals Sache der Kantone. Eine Abwehr war lediglich in kriminal- und armenpolizeilicher Hinsicht möglich. Abwehrmassnahmen im Sinne einer Zulassungspolitik kannte man nicht. Diese Entwicklung, die zu einer starken Zunahme des Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung führte, geht aus der nachfolgenden Übersicht hervor:

Auf 100 Personen der Wohnbevölkerung der Schweiz waren Ausländer:

1850	1860	1870	1880	1888	1900	1910
3,0	4,6	5,7	7,4	7,9	11,6	14,7

Das immer stärkere Anwachsen der ausländischen Bevölkerung löste schon damals grosse Beunruhigung im Schweizervolk aus, und weite Kreise sahen mit tiefer Besorgnis auf dieses Ansteigen der Ausländerquote. Bezeichnend für die damalige Zeit war aber, dass man im Hinblick auf die selbstverständliche fremdenpolizeiliche Freizügigkeit die Lösung des Ausländerproblems lediglich in einer Intensivierung der Assimilations- und Einbürgerungspolitik sah, hingegen nicht an Massnahmen dachte, die die Einwanderung von Ausländern eindämmen sollten. So hatte schon die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Jahre 1909 den Bundesrat in einem Postulat eingeladen, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie der Überfremdung durch Erleichterung der Einbürgerung begegnet werden könnte. Auch der Bericht des Eidgenössischen Politischen Departementes vom 30. Mai 1914, der sich eingehend mit der Überfremdungsgefahr befasste, schlug keine Abwehrmassnahmen als Damm gegen den Andrang neu zuziehender Ausländer vor, sondern glaubte ebenfalls, das Überfremdungsproblem durch Förderung der Assimilation und Erleichterung der Einbürgerung

hinreichend entschärfen zu können. Diesen Bericht über die zu treffenden Massnahmen gegen die drohende Überfremdung wollte der Bundesrat in der Herbstsession 1914 den eidgenössischen Räten als Botschaft vorlegen. Durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges wurde jedoch dieses Vorhaben verhindert.

2. Die Entwicklung vom Ersten bis zum Zweiten Weltkrieg

Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges schuf eine vollständig neue Lage. Zehntausende von Ausländern verliessen unser Land, um ihrem Einrückungsbefehl Folge zu leisten. Ausserdem sahen sich die kriegführenden Staaten veranlasst, Einreise und Aufenthalt von Ausländern unter Kontrolle zu stellen. Unser Land gewährte vorerst neu zuziehenden Ausländern weiterhin die Niederlassung. Gegen Kriegsende wurde es aber auch für die Schweiz unumgänglich, der grundlegenden Umgestaltung der Verhältnisse Rechnung zu tragen und die zur Verhütung der Einwanderung unerwünschter Ausländer nötigen Vorkehrungen zu treffen. Im weitern mussten die erforderlichen Massnahmen ergriffen werden, um unser Land von den zahlreichen missliebigen Elementen zu säubern, die sich im Laufe des Krieges aus den verschiedensten Gründen bei uns angesiedelt hatten. Gestützt auf die ihm erteilten ausserordentlichen Vollmachten erliess der Bundesrat daher am 21. November 1917 eine Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer (AS 1917, 959). Diese setzte sich durch Einführung der Visumspflicht vor allem zur Aufgabe, die Ausländer vor der Einreise zu sichten. Ferner wurden die Kantone ermächtigt, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen unerwünschte Ausländer aus dem ganzen Gebiet der Schweiz auszuweisen. Dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement wurde eine Zentralstelle für Fremdenpolizei angegliedert, welche die erforderlichen Weisungen zu erteilen und die ihr zu erstattenden Meldungen über verdächtige Personen auszuwerten hatte.

Nach Kriegsende stellte sich die Frage der Ablösung dieser strengen Kontrollbestimmungen. Da eine Rückkehr zur internationalen Freizügigkeit der Vorkriegszeit ausser Frage stand, anderseits aber die Auffassung vorherrschte, die in den Niederlassungsverträgen eingeräumte Niederlassungsfreiheit könne nur durch Kündigung und formelle Änderung der Verträge modifiziert oder aufgehoben werden, beschloss der Bundesrat, die Niederlassungsverträge mit Italien und Deutschland auf den 10. April 1919 vorsorglich zu kündigen, nachdem Frankreich seinerseits bereits vorher gekündigt hatte. Die Verträge mit diesen drei Staaten blieben indessen abmachungsgemäss bis auf weiteres in Kraft.

Als Überbrückungsmassnahme bis zum Abschluss neuer Niederlassungsverträge folgte am 17. November 1919 die Verordnung des Bundesrates über die Kontrolle der Ausländer (AS 1919, 939), welche die bestehenden strengen Visumbestimmungen lockerte und das Schwergewicht der Ausländerkontrolle bis zu einem gewissen Grade ins Inland verlegte.

In der Folge zeigte es sich, dass eine Neufassung der mit dem Ausland abgeschlossenen Niederlassungsverträge kaum realisierbar war und zudem auch nicht

mehr unbedingt erforderlich erschien. Die Vertragspartner nahmen nämlich stillschweigend zur Kenntnis, dass die in den meisten Ländern neu geschaffenen landesrechtlichen Fremdenpolizeiordnungen Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit der polizeilichen Bewilligungspflicht unterstellt hatten. Seither standen die Niederlassungsverträge unter diesem stillschweigenden Vorbehalt des nationalen Rechts bezüglich der Festsetzung der Zulassungsbedingungen. Diese Auslegung wurde mit einzelnen Staaten durch zusätzliche Vereinbarungen ausdrücklich bestätigt. In den nach dem Ersten Weltkrieg abgeschlossenen Niederlassungsverträgen ist der Vorbehalt des nationalen Rechts hinsichtlich der Festsetzung der Zulassungsbedingungen ausdrücklich enthalten. Dies hatte zur Folge, dass sich nur noch diejenigen Ausländer uneingeschränkt auf die Niederlassungsverträge berufen können, die gemäss der landesrechtlichen Fremdenpolizeigesetzgebung endgültig zugelassen sind.

Damit war aber auch rechtlich die Möglichkeit geschaffen, eine den Interessen unseres Landes entsprechende Zulassungspraxis aufzubauen. Einen ersten Schritt in dieser Richtung bedeutete die Verordnung des Bundesrates vom 29. November 1921 über die Kontrolle der Ausländer (AS 1921, 825), die sich ebenfalls auf die ausserordentlichen Vollmachten stützte. Zur Überführung des fremdenpolizeilichen Notverordnungsrechtes in eine ordentliche bundesrechtliche Regelung fehlte aber zunächst die verfassungsmässige Grundlage. Diese wurde durch den in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1925 angenommenen Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung geschaffen, womit dem Bund die Gesetzgebungskompetenz über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer übertragen wurde. Dem neuen Verfassungsartikel folgte am 26. März 1931 das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, ANAG, (BS I, 121; AS 1949, 221), das am 1. Januar 1934 zusammen mit einer Vollziehungsverordnung des Bundesrates, ANAV, in Kraft getreten ist.

Die Grundtendenz des Gesetzes liegt in der Abwehr der Überfremdungsgefahr durch Regelung der Zulassung neu zugereister oder noch nicht definitiv aufgenommener Ausländer. Diese Tendenz kommt zum Ausdruck in der Vorschrift von Artikel 4 ANAG, wonach die Behörde im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland nach freiem Ermessen über die Zulassung entscheidet. Materiell wird den Bewilligungsbehörden in Artikel 16 ANAG vorgeschrieben, dass sie ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu Grunde zu legen haben, wobei gemäss Artikel 8 ANAV bei der Beurteilung von Bewilligungsgesuchen insbesondere auch die Lage des Arbeitsmarktes mitzubersichtigen ist. Damit wurde der bereits in der Verordnung vom 29. November 1921 aufgestellte Grundsatz bestätigt und ausgebaut, wonach die Zulassung der Ausländer jeweils von der Aufnahmefähigkeit des Landes abhängig zu machen sei.

Die Ausrichtung der Zulassungspolitik nach diesem Prinzip, wohl aber noch mehr die durch den Ersten Weltkrieg bedingte Rückwanderung zahlreicher Ausländer und die schwere Stagnation während der grossen Wirtschaftskrise hatten zur Folge, dass der Anteil der Ausländer an unserer Wohnbevölkerung in der

Zeit zwischen den beiden Weltkriegen – wie die nachfolgende Aufstellung zeigt – stark zurückging und im Jahre 1941 mit 5,2 Prozent den niedrigsten Stand seit 1870 erreichte:

1910	1914	1920	1930	1941
14,7	15,4	10,4	8,7	5,2

3. Die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1960

Die Nachkriegszeit ist gekennzeichnet durch eine rasche Steigerung der gesamten Wirtschaftstätigkeit. Wie die meisten andern Staaten wurde auch die Schweiz gleich nach Kriegsende in die massiv einsetzende Wiederaufbau- und Nachholkonjunktur hineingezogen. Da sie über einen intakten Produktionsapparat verfügte, wurde unsere Industrie alsbald mit ausländischen Aufträgen überhäuft. Aber auch im Inland führten die einsetzende grosse Nachfrage nach den verschiedensten Verbrauchsgütern, der stark zunehmende Wohnungsbau und die Erneuerung und Erweiterung vieler Betriebsanlagen innert kurzer Zeit zu einer derartigen Ausweitung des Bedarfes an Arbeitskräften, dass dieser auf dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht mehr gedeckt werden konnte. Nach den Erhebungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, die seit 1949 jeweils im Februar und seit 1955 auch im August durchgeführt werden, stieg der Bestand an kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften vom Februar 1950 bis Februar 1960 auf das Dreifache, nämlich von 90 112 auf 275 291. Seit 1950 hat sich die Zahl dieser Ausländer wie folgt entwickelt:

Kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte¹⁾ 1950–1960

Jahre	Februar-Stand	Jahre	Februar-Stand
1950	90 112	1956	194 532
1951	95 393	1957	236 984
1952	132 282	1958	261 572
1953	139 379	1959	250 794
1954	149 987	1960	275 291
1955	166 210		

Von den insgesamt 275 291 kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften entfielen Mitte Februar 1960 214 285 oder 78 Prozent auf Nichtsaisonarbeiter und 27 428 oder 10 Prozent auf Saisonarbeiter, die um diese Zeit relativ schwach vertreten sind. Die Grenzgänger waren mit 33 578 oder 12 Prozent am Gesamtbestand beteiligt.

Diese starke Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften wirkte sich auch auf den Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung aus. Über diese Entwicklung gibt die nachfolgende Übersicht Auskunft:

¹⁾ Nichtsaisonarbeiter, Saisonarbeiter und Grenzgänger

*Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung
1941–1960*

Jahre	Wohnbevölkerung insgesamt	Davon Ausländer absolut	in %
1941	4 266 000	224 000	5,2
1950	4 715 000	285 000	6,1
1955 ¹⁾	5 004 000	340 000	6,8
1960	5 429 000	585 000	10,8

Vorerst wurde allgemein angenommen, die Wirtschaft werde sich in absehbarer Zeit normalisieren und die Zahl der zugezogenen ausländischen Arbeitskräfte könne alsdann entsprechend herabgesetzt werden. Die Behörden legten deshalb das Hauptgewicht darauf, den vorübergehenden Charakter der Anwesenheit der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte wenn immer möglich zu erhalten. Zu diesem Zweck wurde zunächst die den Niederlassungsanspruch begründende Aufenthaltsdauer für die Angehörigen der hauptsächlichsten Rekrutierungsländer, Italien und Deutschland, in den Zusatzabkommen über die Anwendung der Niederlassungsverträge von 1948 und 1953 von fünf auf zehn Jahre hinaufgesetzt. Eine Vereinbarung mit Österreich aus dem Jahre 1950 legte die für die endgültige Zulassung massgebende Frist ebenfalls auf 10 Jahre fest. Im weitern erhielten die Kantone, die im Einzelfall in der Regel über die Zulassungsgesuche für ausländische Arbeitskräfte zu entscheiden haben, eingehende Weisungen, den Ausländerbestand bei einem Rückgang der Beschäftigung in einem Betrieb oder in einem Erwerbszweig dem jeweiligen Minderbedarf anzupassen, den Berufs- und Stellenwechsel in möglichst engen Grenzen zu halten sowie die beruflich oder charakterlich nicht genügenden Ausländer rechtzeitig zu entfernen. Diese vorsorglichen Massnahmen wurden sowohl von der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Frühjahr 1953 einberufenen Konferenz der Vorsteher der für die Polizei und den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente, als auch von der eidgenössischen Kommission für Arbeitsmarktfragen, die grundsätzliche Fragen des Arbeitsmarktes von allgemeiner Tragweite zu prüfen hat, gutgeheissen.

Um auch die langfristigen Auswirkungen des starken Zuzuges ausländischer Arbeitskräfte beurteilen zu können, wurden im Oktober 1952 und 1955 sowie im Februar 1959 statistische Erhebungen über die Dauer des ununterbrochenen Aufenthaltes dieser Arbeitskräfte durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen bestätigten die bisherigen Feststellungen, dass eine grosse Zahl der jeweils eingereisten Arbeitskräfte unser Land innert einiger Jahre wiederum verliess. So waren im Februar 1959 vom Gesamtbestand von 199 000 kontrollpflichtigen ausländischen Nichtsaisonarbeitern nur 49 000 oder 25 Prozent seit mehr als drei Jahren und nur 22 000 oder 11 Prozent seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz wohnhaft. Bei einem Vergleich mit den Erhebungen von 1955 und 1952 konnte man, wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich ist, feststellen, dass der Anteil der bereits mehrere Jahre hier weilenden erwerbstätigen Ausländer seit 1955 prozentual nicht mehr zugenommen hatte.

¹⁾ Geschätzt

*Dauer des ununterbrochenen Aufenthaltes der
kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte*

(Erhebung vom 1. Oktober 1952, 1955 und 28. Februar 1959)

Erhebung vom	Absolute Zahlen			in Prozenten		
	Kontrollpflichtige Arbeitskräfte im ganzen ¹⁾	Aufenthaltsdauer		Kontrollpflichtige Arbeitskräfte im ganzen ²⁾	Aufenthaltsdauer	
		Mehr als 3 Jahre	Mehr als 5 Jahre		Mehr als 3 Jahre	Mehr als 5 Jahre
1. Oktober 1952	121 000	26 000	9 000	100	21	7
1. Oktober 1955	150 000	37 000	16 000	100	25	11
28. Februar 1959	199 000	49 000	22 000	100	25	11

Diese Ergebnisse rechtfertigten damals die Schlussfolgerung, dass die Überfremdungssituation unseres Landes nicht als bedrohlich zu betrachten sei. In diese Richtung wies auch eine Beurteilung des Bestandes der niedergelassenen Ausländer hin, dessen Entwicklung aus der nachfolgenden Tabelle (teilweise geschätzte Zahlen) hervorgeht:

Ausländische Wohnbevölkerung 1910–1960

Jahre	Ausländer im ganzen ¹⁾	Niedergelassene	Aufenthalter ²⁾	Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung in %		
				Ausländer im ganzen	Niedergelassene	Aufenthalter
1910	552 000	552 000	–	14,7	14,7	–
1930	356 000	262 000	94 000	8,7	6,4	2,3
1941	224 000	180 000	44 000	5,2	4,2	1,0
1950	285 000	159 000	126 000	6,1	3,4	2,7
1955	340 000	137 000	203 000	6,8	2,8	4,0
1960	506 000	138 000	368 000	9,5	2,6	6,9

Im Gegensatz zum absoluten und prozentualen Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung ist die Zahl der Niedergelassenen seit 1910 bis zu einem Tiefstand von 134000 im Jahre 1957 zurückgegangen und seither bis 1960 nur in bescheidenem Ausmass angestiegen. War der ständige Rückgang in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg in erster Linie eine Folge der Kriegereignisse 1914–1918 und der Wirtschaftskrise der 30er Jahre, so ist die weitere Reduktion des Niedergelassenenbestandes auf die durch den Zweiten Weltkrieg bedingte Abwanderung sowie darauf zurückzuführen, dass die Zahl der neu ins Niederlassungsrecht hineinwachsenden Ausländer relativ klein war und der Bestand der Niedergelassenen noch in den 50er Jahren vor allem zufolge Überalterung namhafte Verluste erlitten hat. Zu einer weiteren Reduktion führte die Wiederaufnahme von rund 17000 gebürtigen Schweizerinnen ins Schweizerbürgerrecht seit dem Inkrafttre-

¹⁾ Ohne Saisonarbeiter

²⁾ Einschliesslich internationaler Funktionäre, jedoch ohne Saisonarbeiter

ten des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts.

Diesen relativ erfreulichen Aspekten stand indessen die Tatsache gegenüber, dass die Zahl der Ausländer mit befristeter Aufenthaltsbewilligung im Laufe der Nachkriegsjahre ständig angestiegen ist. Wenn auch, wie bereits ausgeführt wurde, die Erhebungen über die Dauer der Anwesenheit der Aufenthalter beruhigend wirkten, so war man sich doch bewusst, dass die Zahl der niedergelassenen Ausländer rasch zunehmen musste, wenn die Hochkonjunktur andauern sollte. Auf diese möglichen demographischen Entwicklungen und ihre Auswirkungen hat schon ein Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom März 1958 hingewiesen. Nach einer einlässlichen Analyse der damaligen Überfremdungssituation und nach sorgfältiger Prüfung der allgemeinen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik sowie auf Grund eingehender Schätzungen über die künftige wirtschaftliche Entwicklung wird darin indessen der Schluss gezogen, dass die bisherige, vorwiegend auf wirtschaftliche Bedürfnisse abstellende Zulassungspolitik vorderhand noch weiterzuführen sei.

Von diesem Bericht hat der Bundesrat seinerzeit in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

4. Die Entwicklung seit 1960

Die anhaltende, überaus günstige Wirtschaftslage seit 1960 führte auf der ganzen Linie zu einer ständig steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften. Bei der grossen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen sahen sich viele Arbeitgeber in der Zwangslage, entweder ihre Produktion auszudehnen oder ihre oft mühsam errungenen Märkte an die in- und ausländische Konkurrenz zu verlieren. Die Möglichkeit der Beschaffung von Arbeitskräften aus dem Ausland gestattete es den Unternehmern, ihre Kapazität voll auszunützen sowie ihre Betriebe zu vergrössern und damit ihre Absatzchancen auf dem Weltmarkt zu wahren. Dazu kam, dass die sogenannte Infrastruktur (Wohnungen, Strassen, Wasserversorgung, Abwasserreinigung, Schulen, Spitäler, Anstalten, usw.), die noch grösstenteils aus der Vorkriegszeit stammt, den steigenden Bedürfnissen und der wachsenden Bevölkerungszahl nicht mehr genügte und einen raschen umfangreichen Ausbau verlangte. Auch dafür mussten zahlreiche zusätzliche Arbeitskräfte eingesetzt werden. Die mehr als 710 000 von 1946–1966 erbauten Wohnungen hatten ohne Fremdarbeiter niemals errichtet werden können.

Das Heer von ausländischen Arbeitskräften hat zu einer raschen Steigerung des Volkseinkommens in der Nachkriegszeit und damit zur allgemeinen Wohlstandsvermehrung beigetragen. Hand in Hand mit dieser Entwicklung vollzog sich für viele Schweizer der berufliche Aufstieg mit einer tiefgreifenden Wandlung der Berufsstruktur. Immer mehr Schweizer fanden höhere Stellen oder Beschäftigung im Dienstleistungssektor und überliessen die schweren, unangenehmen, schmutzigen und weniger gut bezahlten Arbeiten den Ausländern. Alle diese Faktoren führten dazu, dass zu Beginn der 60er Jahre die ausländische Zuwanderung sprunghaft anstieg.

Kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte¹⁾
1955–1966

Jahre	August-Stand	Jahre	August-Stand
1955	271 149	1961	548 312
1956	326 065	1962	644 706
1957	377 097	1963	690 013
1958	363 391	1964	720 901
1959	364 778	1965	676 328
1960	435 476	1966	648 548

Von den 648 548 kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften entfielen im August 1966 auf Nichtsaisonarbeiter 435 979 oder 67,2 Prozent, auf Saisonarbeiter 164 569 oder 25,4 Prozent und auf Grenzgänger 48 000 oder 7,4 Prozent.

Der Entwicklung entsprechend hat auch die ausländische Wohnbevölkerung erneut zugenommen. Darüber orientiert die folgende Tabelle:

Ausländische Wohnbevölkerung 1960–1966

Jahre	Ausländer im ganzen ²⁾	Niedergelassene	Aufenthalter ³⁾	Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung in %		
				Ausländer im ganzen	Niedergelassene	Aufenthalter
1960	506 000	138 000	368 000	9,5	2,6	6,9
1961	610 000	143 000	467 000	11,1	2,6	8,5
1962	700 000	161 000	539 000	12,5	2,9	9,6
1963	770 000	175 000	595 000	13,4	3,0	10,4
1964	808 000	187 000	621 000	13,9	3,2	10,7
1965	825 000	202 000	623 000	14,0	3,4	10,6
1966	860 000	229 000	631 000	14,4	3,8	10,6

Von Ende 1960 bis Ende 1966 hat sich somit der Ausländerbestand um rund 354 000, das heisst um 70 Prozent erhöht. In welchem Masse die Überfremdungsgefahr in den vergangenen sechs Jahren zugenommen hat, zeigt auch der Umstand, dass die Zahl der Niedergelassenen, die sich von 1920–1957 ständig zurückgebildet und alsdann bis 1960 nur bescheiden vergrössert hat, nunmehr ebenfalls erheblich ansteigt³⁾. Mit diesem starken Anwachsen des Ausländerbestandes begannen die staatspolitischen und wirtschaftlichen Nachteile der massenhaften Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte deutlich fühlbar zu werden. Dazu kommt, dass sich die Rotation der seit mehreren Jahren in der Schweiz ansässigen ausländischen Wohnbevölkerung in den letzten Jahren spürbar verlangsamt hat. Aus diesen Gründen sowie im Hinblick auf die von 1950 bis 1962 wesentlich gestiegenen Einwanderungszahlen und den immer ausgeprägteren Geburtenüberschuss der Ausländer wird der Bestand der Niedergelassenen in den nächsten Jahren zwangsläufig noch weiter anwachsen.

¹⁾ Nichtsaisonarbeiter, Saisonarbeiter und Grenzgänger

²⁾ Einschliesslich internationaler Funktionäre, jedoch ohne Saisonarbeiter

³⁾ Vgl. Tabellen 3 und 4

Mit der Zeit trat auch deutlich zu Tage, dass die Möglichkeit, immer mehr ausländische Arbeitskräfte zuziehen zu können, auf die Dauer nicht ohne Nachteile für die Produktivität und die Wirtschaftsstruktur war. Manche Unternehmer zogen es vor, die Produktion durch eine blosser Erweiterung des Betriebes und die Vermehrung des Personalbestandes zu steigern; wäre die Knappheit an Arbeitskräften eher in Erscheinung getreten, so wären sie frühzeitiger genötigt gewesen, zu einer kapitalintensiveren Wirtschaftsweise überzugehen und ihre Betriebe stärker zu mechanisieren und zu rationalisieren. Der Produktionsapparat und die Produktionsprogramme sind deshalb in der Schweiz in einzelnen Sparten weniger oder langsamer modernisiert worden, als es ohne den Zuzug so zahlreicher Ausländer der Fall gewesen wäre. Eine ebenfalls eher nachteilige Wirkung dürfte die Beschäftigung zahlreicher Ausländer auf die Wirtschaftsstruktur ausgeübt haben. Branchen mit arbeitsintensiver Produktion oder niedriger Produktivität konnten in vielen Fällen nur deshalb weiter existieren, weil sie entstehende Lücken dank dem Zuzug ausländischer Arbeitskräfte ausfüllen konnten.

Auch das Verhältnis zwischen Produktionsleistung und Verbrauch der Ausländer änderte sich. Die Qualifikation der neuen Arbeitskräfte, die aus immer entfernteren Gebieten geholt werden mussten, liess oft zu wünschen übrig und verursachte vermehrte Kosten für die Rekrutierung, Ausbildung und Betreuung. Auf der andern Seite passen sich die längere Zeit in der Schweiz anwesenden Ausländer unserem Lebensstandard an. Sie verbrauchen ihren Verdienst mehr und mehr in der Schweiz und belasten damit die Infrastruktur.

Die Entwicklung seit 1960 führte sowohl bei den Behörden als auch in weiten Kreisen der Wirtschaft und der Politik zu einem Umdenken. Bis gegen Ende der 50er Jahre war man auf Grund der damaligen statistischen Erhebungen der Auffassung, die bisherige Zulassungspolitik sei trotz der hohen absoluten Bestandeszunahme noch längere Zeit tragbar, weil kein übermässiger Zuwachs der Niedergelassenen und der schon langfristig hier weilenden Aufenthalter zu verzeichnen war. Die starken Zuwachsraten der 60er Jahre, wie auch die erhebliche Zunahme des Bestandes an niedergelassenen Ausländern führten dann aber zur Erkenntnis, dass die Überfremdungsgefahr einen Grad erreicht hatte, der sich den Grenzen des Tragbaren näherte. Der Überfremdungsabwehr waren in der Folge zwei Aufgaben gestellt. Einerseits musste zunächst einer erneuten Zunahme des Ausländerbestandes entgegengetreten und andererseits die Assimilation derjenigen Ausländer gefördert werden, die sich seit längerer Zeit bei uns bewährt haben und auf die unsere Wirtschaft langfristig angewiesen ist. Zu diesen Erkenntnissen trug die anfangs 1961 vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Studienkommission bei, indem sie das Problem der ausländischen Arbeitskräfte unter wirtschaftlichen, bevölkerungspolitischen, soziologischen und staatspolitischen Gesichtspunkten gründlich prüfte und hierüber einen umfassenden Bericht erstattete.

Beunruhigt über die immer deutlicher hervortretenden Nachteile der Konjunkturüberhitzung appellierten die Spitzenverbände der Wirtschaft in Übereinstimmung mit dem Bundesrat im Januar 1962 an die schweizerische Unterneh-

merschaft, die Gesamtzahl der Arbeitskräfte nicht wesentlich zu erhöhen, vorwiegend der Produktionserweiterung dienende Vorhaben zurückzustellen und sich auf Investitionen zu konzentrieren, welche durch Einsparung von Arbeitskräften und andern Kosten der Produktivitätssteigerung dienen.

Da diese Appelle nicht den gewünschten Erfolg zeitigten, sah sich der Bundesrat zum Erlass von Massnahmen gezwungen. Am 1. März 1963 erliess er einen Beschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte (AS 1963, 190), der den Gesamtpersonalbestand der Betriebe (Schweizer und Ausländer) auf den Höchstbestand im Monat Dezember 1962 begrenzte. Diese Massnahme, welche die Nachfrage nach Arbeitskräften dämpfen sollte, war auf ein Jahr befristet. Sie konnte das Weiteranwachsen des Ausländerbestandes wohl bremsen, aber nicht verhindern, weshalb es sich als notwendig erwies, sie in verschärfter Form weiterzuführen. Der Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 1964 (AS 1964, 132), schrieb daher eine Herabsetzung des Gesamtpersonalbestandes auf 97 Prozent vor. Am 9. Oktober 1964 erfolgte eine weitere Herabsetzung auf 95 Prozent (AS 1964, 923). Eine Stabilisierung oder gar eine Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften konnte aber auch auf diese Weise nicht erreicht werden. Das lag schon im System der Regelung begründet, die den Gesamtpersonalbestand eines Betriebes und nicht den Ausländerbestand begrenzte. Betriebe, die keine Ausländer beschäftigten, konnten beliebig einheimische Arbeitskräfte an sich ziehen. Diese konnten in den Betrieben, aus denen sie ausgetreten waren, durch Ausländer ersetzt werden, bis der zulässige Gesamtpersonalbestand erreicht war. Ferner sah der Beschluss eine Reihe von Ausnahmegründen vor, welche zwar weniger weit gingen als diejenigen des Beschlusses vom 1. März 1963, aber doch die Wirksamkeit der Massnahmen beeinträchtigten. Die Durchführung der Beschränkung, die grösstenteils den Kantonen oblag, vermochte nicht in allen Teilen zu befriedigen. Unter anderem erwies sich die Kontrolle der Gesamtpersonalbestände als kaum möglich.

Angesichts dieser unbefriedigenden Sachlage war der Bundesrat entschlossen, schärfere und damit auch wirksamere Massnahmen zu ergreifen. Zu diesem Zwecke erliess er am 26. Februar 1965 einen Beschluss über die Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften (AS 1965, 119), in welchem ausser dem Gesamtpersonalbestand auch der betriebsweise Ausländerbestand begrenzt und die Betriebe verpflichtet wurden, den am 1. März 1965 vorhandenen Bestand an Ausländern bis zum 30. Juni 1965 um 5 Prozent herabzusetzen. Für das Baugewerbe mit seinen besonderen wirtschaftlichen Gegebenheiten wurde die Zahl der Saisonarbeitskräfte im Sinne eines gesamtschweizerischen Plafonds auf 145000 beschränkt. Auch die Ausnahmeregelung erfuhr eine wesentliche Einschränkung, indem Ausnahmen nur noch bei ausgesprochenen Notständen und zur Aufrechterhaltung der wissenschaftlichen Forschung vorgesehen waren und die Behandlung der Gesuche dem Bund übertragen wurde.

Ein Jahr später, am 1. März 1966, ordnete der Bundesrat die Herabsetzung des Ausländerbestandes der Betriebe bis zum 31. Juli 1966 um weitere 3 Prozent und bis zum 31. Januar 1967 um nochmals 2 Prozent, also insgesamt 10 Prozent des Ausgangsbestandes vom 1. März 1965 an (AS 1966, 477). Die Höchstzahl der

Saisonarbeiter des Baugewerbes wurde um 5000 auf 140000 herabgesetzt. Die Grenzgänger, die ihren Wohnsitz im Ausland beibehalten, wurden von den Besetzungsmassnahmen ausgenommen.

Da seit Beginn der 60er Jahre die Nachteile der unkontrollierten Einreise von ausländischen Arbeitskräften immer stärker in Erscheinung getreten waren, hatte der Bundesrat schon am 19. Januar 1965 einen Beschluss über die Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt erlassen (AS 1965, 58). Auf Grund dieses Beschlusses dürfen ausländische Arbeitskräfte, insoweit sie nicht ohnehin der Visumpflicht unterstehen, nur dann zum Stellenantritt in die Schweiz einreisen und eine Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt erhalten, wenn sie eine entsprechende Zusicherung besitzen. Arbeitskräfte, die keine Zusicherung besitzen, werden entweder an der Grenze zurückgewiesen oder erhalten im Inland keine Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt. Mit der allgemeinen Zusicherungspflicht konnte die Einreise der ausländischen Arbeitskräfte unter Kontrolle gebracht werden. Insbesondere kann dadurch vermieden werden, dass Stellensuchende mittellos in unser Land einreisen und der öffentlichen oder privaten Wohltätigkeit zur Last fallen und mit öffentlichen Mitteln heimgeschafft werden müssen, sofern sie nicht sofort eine Stelle finden. Zudem wirkt sich die allgemeine Zusicherungspflicht auf die Zahl neu einreisender Arbeitskräfte auch deshalb bremsend aus, weil viele Arbeitgeber keine eigenen Rekrutierungsmöglichkeiten im Ausland besitzen.

Wie sich aus der folgenden Übersicht und der Tabelle 1 ergibt, ging dank der erwähnten Beschlüsse und teilweise auch infolge einer leicht rückläufigen Beschäftigungslage namentlich im Baugewerbe seit 1963 der Zuwachs und seit 1965 auch der Bestand an kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften zurück.

*Bestand der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte
im August 1961–1966*

Veränderung gegenüber dem Vorjahr

Jahr	Saisonarbeiter	Nichtsaon- arbeiter	Zusammen	Grenzgänger	Gesamt- total
1961	+ 33 921	+ 75 845	+ 109 766	+ 3 070	+ 112 836
1962	+ 20 651	+ 73 349	+ 94 000	+ 2 394	+ 96 394
1963	+ 7 238	+ 36 052	+ 43 290	+ 2 017	+ 45 307
1964	+ 4 957	+ 23 601	+ 28 558	+ 2 330	+ 30 888
1965	— 22 070	— 18 873	— 40 943	— 3 630	— 44 573
1966	— 19 666	— 10 514	— 30 180	+ 2 400	— 27 780

Die Verminderung an ausländischen kontrollpflichtigen Arbeitskräften betrug somit in den letzten zwei Jahren 72000, wovon allerdings der grössere Teil, nämlich 43000 auf Saisonarbeitskräfte und Grenzgänger entfiel, die in bezug auf die Überfremdung weniger ins Gewicht fallen als die Daueraufenthalter. Die Abnahme der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte genügte nicht, um den gesamten Ausländerbestand (Erwerbstätige und Nichterwerbstätige aller Bewilligungskategorien) zu stabilisieren. Wie die Erhebungen der Eid-

genössischen Fremdenpolizei zeigen, stieg die Zahl der niedergelassenen Ausländer erneut an und zwar von 187 000 im Jahre 1964 auf 229 000 im Jahre 1966. Der Bestand an Ausländern mit befristeter Aufenthaltsbewilligung (Erwerbstätige und Nichterwerbstätige) nahm von 621 000 im Jahre 1964 auf 631 000 im Jahre 1966 zu. Diese Zunahme ist zum Teil auf die Umwandlungen von Saison- in Jahresbewilligungen, in überwiegender Masse aber auf den Geburtenüberschuss zurückzuführen.

Obschon aus staatspolitischen Gründen eine weitere Herabsetzung des Bestandes an kontrollpflichtigen Arbeitskräften erwünscht gewesen wäre, konnte im Jahre 1967 der Abbau nicht im bisherigen Umfang weitergeführt oder gar intensiviert werden, da die wirtschaftlichen Nachteile der bisherigen betriebsweisen Plafonierung sich in zunehmendem Masse bemerkbar machten. Mit Rücksicht auf die ebenfalls zu beachtenden gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse war es vielmehr geboten, sich im Sinne einer Atempause für das Jahr 1967 mit der erreichten Stabilisierung des Gesamtbestandes der aktiven ausländischen Bevölkerung (erwerbstätige Aufenthalter und Niedergelassene) zu begnügen. Zur Erreichung dieses Zieles bestimmte der Bundesrat mit Beschluss vom 10. Februar 1967 (AS 1967, 235) eine erneute Reduktion des betriebsweisen Bestandes an kontrollpflichtigen Nichtsaisonarbeitskräften um weitere 2 Prozent bis Ende Juli 1967. Für den Fall dass die Augusterhebung 1967 ein ungenügendes Resultat ergeben sollte, behielt er sich den Erlass einer weiteren Herabsetzungsquote für die Zeit vom 15. Oktober 1967 bis 31. Januar 1968 vor. Der betriebsweise Abbau des Saisonarbeiterbestandes, der bereits im Vorjahr in Gastwirtschafts- und Beherbergungsbetrieben sowie in Betrieben anderer Art, die dem Fremdenverkehr dienen, nicht mehr vorgeschrieben worden war, wurde auch von den übrigen Betrieben nicht mehr verlangt. Die generelle Begrenzung für die Saisonarbeiter des Baugewerbes wurde auf den im August 1966 tatsächlich erreichten Stand von 125 000 festgesetzt. Diese Erleichterungen liessen sich rechtfertigen, weil Saisonarbeitskräfte in bezug auf die Überfremdungsgefahr weniger bedenklich sind als Daueraufenthalter und auch unsere Infrastruktur weniger belasten. Schliesslich wurden für 1967 auch die Ausnahmebestimmungen etwas ergänzt, ohne dass aber die bisherige strenge Praxis bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen wesentlich gelockert werden konnte.

Das System der Doppelplafonierung ist überaus starr und muss, wenn die Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an kontrollpflichtigen Arbeitskräften fortgesetzt werden soll, durch ein anderes System ersetzt werden, welches die Verteilung der Arbeitskräfte auf die Wirtschaftszweige und Betriebe schrittweise wieder den Marktkräften überlässt. Der Bundesrat hat diese Notwendigkeit von allem Anfang an betont. Der Gesamtpersonalbestand der Betriebe (Schweizer und Ausländer), der bereits 1966 um 4 Prozent erhöht werden konnte, darf 1967 um weitere 6 Prozent vermehrt werden. Auf den 31. Dezember 1967 wird die betriebsweise Begrenzung der Gesamtpersonalbestände gänzlich fallengelassen.

II. Die heutige Überfremdungssituation

1. Die Statistik der ausländischen Wohnbevölkerung

Die Volkszählung ist die einzige statistische Erhebung, welche die ausländische Wohnbevölkerung in ihrer Gesamtheit erfasst und über ihre Gliederung erschöpfend Auskunft gibt. Da die Volkszählungen nur alle zehn Jahre durchgeführt werden, führt die Eidgenössische Fremdenpolizei seit 1964 jeweils auf Jahresende eine Erhebung über den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung durch. Diese erstreckt sich auf die am 31. Dezember in der Schweiz wohnhaften erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Ausländer mit Aufenthalts-, Toleranz- oder Niederlassungsbewilligung. Nicht mitgezählt werden somit die Saisonarbeiter und Grenzgänger. Zwar wird auch durch das BIGA jeweils im Februar und August eine Bestandeserhebung durchgeführt, bei der es sich jedoch um eine Statistik des Arbeitsmarktes handelt. Die BIGA-Erhebungen geben nur Aufschluss über den Bestand der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte (Nichtsaisonarbeiter, Saisonarbeiter und Grenzgänger), nicht aber über den Bestand der erwerbstätigen Niedergelassenen, die keiner Kontrolle mehr unterliegen. Ebenso wenig können vom BIGA die nichterwerbstätigen Ausländer (Familienangehörige von ausländischen Arbeitskräften, Rentner, Schüler und Studenten usw.) erfasst werden. Zuzufolge der unterschiedlichen Zielsetzung dieser beiden Statistiken werden nicht die gleichen Kategorien von Ausländern gezählt und die Erhebungen auch nicht zu gleicher Zeit durchgeführt. Die Ergebnisse können deshalb nicht ohne weiteres miteinander verglichen werden. Um zu einer einheitlichen Ausländerstatistik zu gelangen, hat eine vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement beauftragte Expertenkommission ein Projekt für die zweckmässige Gestaltung der Ausländerstatistik ausgearbeitet, das versucht, sowohl den Bedürfnissen der Fremdenpolizei als auch der Arbeitsmarktbehörden Rechnung zu tragen. Doch bedarf es vorerst noch weiterer Abklärungen, um sich über die Durchführbarkeit des vorgeschlagenen Projektes Rechenschaft geben zu können.

2. Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung Ende 1966

Ende 1966 wohnten rund 860 000 Ausländer in der Schweiz. 616 000 besaßen die Aufenthalts- und 229 000 die Niederlassungsbewilligung, während die Anwesenheit der rund 15 000 internationalen Funktionäre und ihrer Familienangehörigen fremdenpolizeilich nicht zu regeln war. Von den 616 000 Aufenthalttern waren 432 000 (70 %) erwerbstätig. Bei den Niedergelassenen kann die Zahl der Erwerbstätigen nicht ermittelt werden, weil diese keiner fremdenpolizeilichen Kontrolle unterstellt und in arbeitsmarktlichen Belangen den Einheimischen gleichgestellt sind. Auf Grund der Volkszählung von 1960 kann angenommen werden, dass von den 229 000 Niedergelassenen rund 117 000 (51 %) erwerbstätig waren. Der Gesamtbestand von 860 000 umfasste daher schätzungsweise 559 000 (65 %) Erwerbstätige und 301 000 (35 %) Nichterwerbstätige.

Im Jahre 1966 entfielen vom gesamten Ausländerbestand (ohne Funktionäre internationaler Organisationen und deren Familienangehörige) ein Fünftel auf den Kanton Zürich, gefolgt von den Kantonen Waadt mit 10,8 Prozent, Genf mit 9,9 Prozent, Bern mit 9,5 Prozent, Aargau mit 7,7 Prozent, Tessin mit 5,8 Prozent und St. Gallen mit 5,6 Prozent. Zusammen umfassten diese sieben Kantone 587'000 Ausländer oder rund sieben Zehntel des Totals. Gemessen an der kantonalen Wohnbevölkerung weist Genf mit 31 Prozent den grössten Ausländeranteil auf; es folgen die Kantone Tessin mit 23 Prozent, Waadt mit 19 Prozent, Neuenburg mit 17 Prozent, Aargau, Schaffhausen und Zürich mit je 16 Prozent, Baselland, Glarus und Thurgau mit je 15 Prozent, Baselstadt und Zug mit je 14 Prozent, Solothurn und St. Gallen mit je 13 Prozent sowie Appenzell AR und Graubünden mit je 12 Prozent. Die verbleibenden neun Kantone verzeichneten Ausländeranteile von weniger als 10 Prozent der Wohnbevölkerung. Insgesamt lagen 10 Kantone unter dem Landesdurchschnitt von 14,4 Prozent, während 15 Kantone diesen Teil erheblich übersteigen. (Vgl. Tabelle 2).

Die Aufgliederung der Ausländerbestände der Jahre 1964–1966 nach der Staatsangehörigkeit ergibt folgendes Bild:

Heimatstaat	1964		1965		1966	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Italien	437 212	55	454 657	56	483 653	57
Deutschland	113 776	14	109 529	13	107 734	13
Spanien	74 311	10	77 343	10	78 442	9
Frankreich	39 417	5	40 754	5	42 312	5
Österreich	40 865	5	39 824	5	39 459	5
Übrige	87 770	11	88 136	11	93 387	11
Zusammen	793 351	100	810 243	100	844 987	100
Funktionäre internat. Büros	15 000		15 000		15 000	
Total	808 351		825 243		859 987	

Eine Gliederung nach dem Zivilstand zeigt, dass von den 845'000 mit fremdenpolizeilicher Bewilligung in der Schweiz wohnhaften Ausländern 405'000 (48%) auf Verheiratete und 440'000 (52%) auf Ledige entfallen. Unter den Ledigen befinden sich rund 188'000 Kinder unter 16 Jahren.

Der Bestand der niedergelassenen Ausländer erhöhte sich im Jahre 1966 von 202'000 auf 229'000, also um 27'000 oder 13,6 Prozent. Dieser erneute erhebliche Zuwachs ist einmal auf den Umstand, dass die Einreise erwerbstätiger Ausländer von 1955 bis 1962 stark zunahm, sowie auch vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die Rotation der Ausländer gegenüber früher verlangsamt hat. Der Zuwachs der Niedergelassenen erfolgt zwangsläufig, da gemäss den von der Schweiz mit zahlreichen Staaten abgeschlossenen Niederlassungsvereinbarungen die Angehörigen der beiderseitigen Vertragsstaaten nach einer bestimmten Anwesenheitsdauer das Recht auf definitive Zulassung erlangen und sowohl die Ehefrau als auch die minderjährigen Kinder von Gesetzes wegen in die Niederlassungsbewilligung des Familienhauptes miteinzubeziehen sind.

Demgegenüber hat sich der Bestand der kontrollpflichtigen Ausländer nur leicht erhöht, ist doch die Zahl der Aufenthalter von 608 000 lediglich um rund 8000 Personen auf 616 000 angewachsen. Bei den erwerbstätigen Aufenthaltern konnte im Vergleich zum Vorjahr ein Abbau von etwa 5000 erzielt werden. Diese Reduktion wurde aber durch die Zunahme der nichterwerbstätigen Aufenthalter um rund 13 000 mehr als kompensiert.

3. Bestimmungsfaktoren für den Ausländerbestand

Die Zahl der Ausländer wird bestimmt durch die Zu- und Abwanderung, die Geburten und Todesfälle sowie auch durch den Bürgerrechtswechsel infolge Heirat oder Einbürgerung. Um zu einer richtigen Beurteilung der heutigen Überfremdungssituation und deren weiterer Entwicklung zu gelangen, ist es unerlässlich, auch die Faktoren, die den Bestand der ausländischen Bevölkerung verändern, näher zu untersuchen.

a. Einwanderung

Im Jahre 1966 wurden rund 322 000 Ausländer neu zu befristetem Aufenthalt zugelassen, nämlich 132 000 (41 %) erwerbstätige und nichterwerbstätige Jahresaufenthalter und 190 000 (59 %) Saisonarbeiter. Gegenüber dem Jahre 1965 hat sich die Neuzureise sowohl der erwerbstätigen als auch der nichterwerbstätigen Ausländer um 32 000 oder 9 Prozent zurückgebildet. Bei den Nichtsaisonarbeitern beträgt der Rückgang 6300 oder 6 Prozent, während sich die Zahl der erteilten Saisonbewilligungen um 25 000 oder 12 Prozent abschwächte. Bei den nichterwerbstätigen Ausländern ging die Zuwanderung um 700 zurück. Die Zahl der neueingereisten Nichterwerbstätigen, die sich auf rund 32 000 belief, setzt sich zusammen aus 15 000 Familienangehörigen von in der Schweiz tätigen ausländischen Arbeitskräften, 10 000 sich hier allein aufhaltenden Schülern und Studenten und 7000 Ausländern, die zur Verbringung des Lebensabends, aus gesundheitlichen oder aus anderen Gründen zu einem längeren Aufenthalt zuzogen.

Der Rückgang der Neueinreisen führte Ende 1966 allerdings nicht zu einer Reduktion des Bestandes an kontrollpflichtigen Ausländern, da die Abnahme durch die erhöhte Festsetzungstendenz der seit einigen Jahren hier weilenden Ausländer, durch den anhaltend hohen Geburtenüberschuss sowie durch die Umwandlungen von Saison- in Nichtsaisonbewilligungen mehr als ausgeglichen worden ist.

b. Rotation und Umschichtung

Die zunehmende Sesshaftigkeit der Ausländer geht aus den Erhebungen über den Bestand der Ausländer hervor, die sich bereits vier Jahre in unserem Land befinden. So waren 1965 von den 103 922 im Jahre 1961 neu eingereisten Nichtsaisonarbeitern männlichen Geschlechts noch 26 416, das heisst rund 25 Prozent in der Schweiz tätig. 1966 erreichten aber von den 104 327 im Jahre 1962 eingewanderten Nichtsaisonarbeitern bereits 29 206, das heisst 28 Prozent das fünfte Aufenthaltsjahr. Der Prozentsatz der schon langfristig in der Schweiz anwesenden Aufenthalter nahm somit seit der letzten speziellen Erhebung über die Dauer

des Aufenthaltes der Ausländer im Februar 1959 merklich zu und ist in den letzten zwei Jahren noch gestiegen.

Abgesehen von der Rotation durch Ein- und Auswanderung erfolgen ständig auch Umschichtungen innerhalb des Ausländerbestandes, und zwar vor allem durch Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen und durch Übertritt von Aufenthalt in Niederlassungsverhältnis. Bei der Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen wird der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung, in dem die Saisonarbeitskräfte nicht inbegriffen sind, entsprechend erhöht, während beim Übertritt ins Niederlassungsverhältnis der Ausländerbestand effektiv keine Änderung erfährt, da der Abnahme bei den Aufenthaltern eine entsprechende Zunahme bei den Niedergelassenen gegenübersteht.

Grössere Umschichtungen entstehen jeweils durch die Übertritte von Aufenthalt zu den Niedergelassenen. Die Zahl der von den Kantonen neu erteilten Niederlassungsbewilligungen hat sich im Jahre 1966 gegenüber 1965 von 22829 um 9881 auf 32710, also um 43 Prozent erhöht. 17836 (55 %) der neuen Niedergelassenen sind erwerbstätig und 14874 (45 %) üben keinen Erwerb aus. Die Zahl dieser Übertritte wird sich im Hinblick auf die seit 1955 stark gestiegenen Einwanderungszahlen auch in den nächsten Jahren noch vermehren und zusammen mit den in die Niederlassung hineingeborenen Kindern zu einer weiteren Zunahme des Nettozuwachses der Niedergelassenen führen.

c. Geburten und Todesfälle

Gemessen an der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung ist heute bei den Schweizern die Geburtenhäufigkeit merklich kleiner, die Zahl der Todesfälle dagegen wesentlich höher als bei den Ausländern, was vor allem auf die unterschiedliche Altersstruktur der beiden Bevölkerungsteile zurückzuführen ist. So machte im Jahre 1960 – neuere Angaben stehen leider nicht zur Verfügung – der Anteil der Kinder und der 65 und mehr Jahre alten Personen bei den Schweizern etwa doppelt so viel aus als bei den Ausländern. Dafür standen bei diesen nicht weniger als drei Viertel im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 64 Jahren, bei den Schweizern dagegen nur 57 Prozent. Auf die Altersklasse der 20- bis 39jährigen entfiel mehr als die Hälfte des gesamten Ausländerbestandes.

Die Altersstruktur der ausländischen Wohnbevölkerung wurde durch die Einwanderung vor allem junger ausländischer Arbeitskräfte erheblich beeinflusst. Die Folge davon war, dass sich der Anteil der 40 und mehr Jahre alten Ausländer von 1950 bis 1960 von 40 auf 22 Prozent verminderte, jener der 20- bis 39jährigen Personen dagegen von 40 auf 56 Prozent angestiegen ist. Diese Entwicklung blieb nicht ohne Einfluss auf die Geburten und Sterbefälle der ausländischen Wohnbevölkerung. Während bis weit in die Nachkriegszeit mehr Ausländer starben als geboren wurden, hat sich dies seit 1952 grundlegend geändert. Wurden im Jahre 1950 nur 2789 Ausländer in der Schweiz geboren, so waren es 10 Jahre später bereits 11367. Bis zum Jahre 1965 stieg die Zahl der Geburten weiter auf 29120, schwächte sich dann aber im folgenden Jahr auf 28836 ab. (Vgl. Tabelle 5). Gleichwohl ist auf Grund der gegenwärtigen Altersstruktur der ausländischen Wohnbevölkerung und unter Berücksichtigung der Tat-

sache, dass heute auf eine ausländische Ehefrau erst ein Kind entfällt, auch für die nächsten Jahre mit hohen Geburtenzahlen zu rechnen.

Im Gegensatz zu den steigenden Geburtenzahlen hat sich die Zahl der Todesfälle der Ausländer seit 1950 kaum verändert. Nahm in dieser Zeit die Zahl der Geburten um rund das Zehnfache zu, so erhöhte sich jene der Todesfälle lediglich von 3014 auf 3890. Die steigende Zahl der Geburten und die nach wie vor niedrige Zahl der Todesfälle führten zu einem von Jahr zu Jahr grösseren Geburtenüberschuss der Ausländer. Obschon im Jahre 1966 80902, das heisst fast dreimal so viele Schweizer als Ausländer geboren wurden, entfielen vom gesamten Geburtenüberschuss von 53934 24946 oder 46 Prozent auf Ausländer, was auf die unterschiedliche Altersstruktur zurückzuführen ist.

Mit der Zeit werden sich die Massnahmen zur Begrenzung und Herabsetzung des Ausländerbestandes auch auf die Altersstruktur der Ausländer normalisierend auswirken. Die starke Drosselung des Zuzuges ausländischer Arbeitskräfte wird dazu führen, dass der Anteil der älteren Ausländer von Jahr zu Jahr steigt. Dieser Prozess dürfte sich, vorausgesetzt, dass entsprechende Beschränkungsmassnahmen beibehalten werden, weiterhin fortsetzen, so dass sich bei den Ausländern eine Annäherung an die schweizerische Altersstruktur ergibt, demzufolge sich auch deren Geburtenüberschuss abschwächen wird. Eine Entwicklung in dieser Richtung scheint sich, wie bereits erwähnt, abzuzeichnen, ist doch der Geburtenüberschuss der Ausländer von 1965 auf 1966 von 25 157 auf 24 946 zurückgegangen.

d. Erwerb des Schweizerbürgerrechts durch Einbürgerung oder Heirat

Unter den Faktoren, die den Ausländerbestand zu verändern vermögen, nehmen die Einbürgerungen einen bescheidenen Platz ein. Wohl wurden in Anwendung des neuen am 29. September 1952 in Kraft gesetzten Bürgerrechtsgesetzes einmal im Verlaufe von zwei Jahren (1953/54) rund 27000 in der Schweiz wohnhafte Ausländer eingebürgert. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle handelte es sich aber damals um gebürtige Schweizerinnen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes durch Heirat mit einem Ausländer das Schweizerbürgerrecht verloren hatten und innerhalb eines Jahres das Gesuch um Wiederaufnahme in das Schweizerbürgerrecht stellen konnten. Abgesehen von jenem hohen Ergebnis bewegte sich die Einbürgerungszahl seit 1950 immer zwischen 2800–4500. Seit 1960 wurde die nachstehende Anzahl von in der Schweiz wohnhaften Personen eingebürgert:

Einbürgerungen 1960–1966

Jahre	Einbürgerungen im ganzen	Ordentliche Einbürgerungen	Wiedereinbürgerungen	Erleichterte Einbürgerungen
1960	2982	1939	134	909
1961	2972	1937	137	898
1962	2850	1828	137	885
1963	3172	2063	152	957
1964	3294	2171	125	998
1965	3474	2417	102	955
1966 ¹⁾	4458	3187	126	1145

¹⁾ Provisorische Zahlen

Da in der Regel nur Ausländer mit langjährigem Aufenthalt ins Schweizerbürgerrecht aufgenommen werden, entlasten diese Umschichtungen fast ausschliesslich den Bestand an niedergelassenen Ausländern. In welchem geringem Ausmass dieser Bestand in den vergangenen fünf Jahren durch Einbürgerungen beeinflusst worden ist, zeigt die Tatsache, dass die Zahl der Niedergelassenen im gleichen Zeitraum von 143 000 auf 229 000, also um 86 000 (60 %) angestiegen ist. Die Zahl der Einbürgerungen, die an sich nicht sehr bedeutend ist, hat sich gegenüber 1960 immerhin merklich erhöht. Verharrte sie in den Jahren 1960 bis 1962 unter 3000, so bezifferte sie sich im Jahre 1966 auf 4500 und war damit um rund 50 Prozent höher als im Jahresdurchschnitt 1960/62. Die Zahl der in den letzten Jahren eingebürgerten Personen ist absolut und im Verhältnis zur Wohnbevölkerung geringer als vor dem Ersten Weltkrieg, wurden doch in den Jahren 1910 bis 1913 jährlich zwischen 4100 und 5700 Personen eingebürgert, was 1,1 bis 1,5 Prozent der damaligen Wohnbevölkerung von 3 753 000 entspricht. Würde man heute die gleiche Einbürgerungspraxis wie vor dem Ersten Weltkrieg befolgen, so müssten, gemessen an der heutigen Wohnbevölkerung, jährlich 6500 bis 9000 Personen eingebürgert werden.

Neben den Einbürgerungen findet auch ein Wechsel des Bürgerrechtes statt, wenn Schweizer Ausländerinnen heiraten oder wenn Ausländer sich mit einer Schweizerin verehelichen, ohne dass diese die Beibehaltungserklärung gemäss Artikel 9 des Bürgerrechtsgesetzes abgibt. Diese nationalen Mischehen haben ansehnliche Umschichtungen zur Folge. Sie beziehen sich aber fast ausschliesslich auf das Verhältnis Schweizer – Ausländerin, da die Fälle von Schweizerinnen, die ihr Schweizerbürgerrecht infolge Verheiratung mit einem Ausländer aufgeben, sehr selten sind. Von 1960 bis 1965 haben rund 29 000 Ausländerinnen infolge Heirat unser Bürgerrecht erhalten. Ein Abbau des Ausländerbestandes ist indessen nicht im gleichen Ausmass erfolgt, da ein Teil dieser Ausländerinnen vor der Eheschliessung nicht in der Schweiz wohnte.

4. Beurteilung der Überfremdungssituation

Wir haben bisher wiederholt von einer Überfremdungsgefahr gesprochen; auch in unseren weiteren Ausführungen werden wir diesen Ausdruck verwenden. Dabei möchten wir jedoch klarstellen – und es auch gegenüber einer dem Volksbegehren offenbar zugrundeliegenden Betrachtungsweise unterstreichen –, dass das Überfremdungsproblem nicht einfach eine Funktion der Zahl und eine Frage der Statistik ist. Von Überfremdung kann im Sinne der Statistik gesprochen werden, wenn die Zahl der anwesenden Ausländer jene der eigenen Staatsangehörigen oder jedenfalls einen bestimmten Anteil der letzteren Grösse übersteigt. Es wäre aber, vor allem in einem Lande, das kulturell und wirtschaftlich so viele Beziehungen mit anderen Völkern aufweist, und das es ablehnt, den Wert der Persönlichkeit nach Sprache, Rasse und Herkunft zu beurteilen, abwegig, in einer statistischen Gegebenheit an sich eine Gefahr zu erblicken. Dies widerspräche der ethischen und humanen Gesinnung, der sich das Schweizervolk wie andere Völker verpflichtet weiss.

Jedes Volk hat aber ausser seiner rechtlichen Unabhängigkeit auch ein geistiges, kulturelles und politisches Erbgut zu wahren und es für die menschliche Gemeinschaft nutzbar zu machen. Dieses reicht von seiner in Jahrhunderten durchlebten Geschichte, von seiner demokratischen Grundlage und seinen politischen Einrichtungen bis zu den Überlieferungen der Sprache und der Volkskultur. Die Schweiz bildet hiervon keine Ausnahme.

Die zahlenmässige, demographische Überfremdung wirkt sich nun in zwei Richtungen aus. Es kann entweder eine ins Gewicht fallende Zahl von Ausländern im Lande anwesend sein, die sich nicht dem Volksganzen einzufügen bereit sind, und die zu den geschichtlichen und staatlichen Grundlagen und den politischen Einrichtungen des Landes keine Beziehung aufweisen, ihnen vielmehr fremd oder teilnahmslos gegenüberstehen. Oder es kann andererseits mit der wachsenden Zahl der Einfluss anderer Auffassungen so intensiv werden, dass er sich zunehmend durchsetzt und allmählich die Einstellung eines grösseren Teils der Bevölkerung zum Staat, zu seiner Geschichte und seiner Zukunft zu verändern droht. Beide Entwicklungen bergen Nachteile in sich.

Die erste, die Absonderung der Ausländer in ihrem eigenen Kreis, ihr Unbeteiligtsein, ja ihre Abneigung gegen unsere Haltung und unsere Einrichtungen, und die sich daraus entwickelnden Gefahren haben wir an Erscheinungen während des Ersten Weltkrieges und besonders in den spannungsreichen Vorkriegsjahren und während des Zweiten Weltkrieges deutlich erkannt. Die zweite Entwicklung geht unmerklicher vor sich, ist aber unter Umständen ebenso unerfreulich und gefahrbringend. Wir stellen diese Möglichkeiten dar, ohne in unzulässiger Weise verallgemeinern zu wollen. Neben der demographischen ist ferner auch eine wirtschaftliche Überfremdung denkbar, nämlich dann, wenn innerhalb der Wirtschaft eines Landes den ausländischen Arbeitskräften, dem Führungspersonal, den ausländischen Kapitalinvestitionen und Einflüssen eine derartige Bedeutung zukommt, dass entweder ganze Wirtschaftszweige vom Ausland abhängig werden oder die Führung zahlreicher Betriebe oder einzelner Wirtschaftsgruppen rechtlich oder tatsächlich in ausländische Hände übergeht.

Entwicklungen der geschilderten Arten bergen in der Tat Risiken in sich, die in politisch und wirtschaftlich stabilen Zeitverhältnissen kaum in Erscheinung treten, aber auf die Dauer und besonders im Fall gestörter politischer Verhältnisse zu einer Gefahr werden können. Um sie zu vermeiden oder gegebenenfalls ihr zu begegnen, werden die Vorkehrungen gegen die Überfremdung getroffen. Wir verweisen hierzu im übrigen auf die eingehenden Darlegungen der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. In diesem Bericht (S. 127, 3. Teil. Bevölkerungspolitische, soziale und staatspolitische Aspekte) werden die Überfremdungsprobleme im allgemeinen und unter verschiedenen Blickwinkeln ausführlich behandelt.

Bei der Beurteilung des ganzen Problems dürfen wir schliesslich aber auch nicht ausser acht lassen, dass eine ungerechtfertigte Beschränkung der Ansiedelung von Ausländern in einem Lande den Bemühungen um eine verstärkte Einigung in Europa – insbesondere den von der Europäischen Wirtschaftsgemein-

schaft vertretenen politischen und wirtschaftlichen Integrationsbestrebungen – zuwiderläuft.

Bei der Vorbereitung und beim Erlass des in der Abstimmung vom 25. Oktober 1925 angenommenen Artikels 69^{ter} der Bundesverfassung und des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 ist auf den Begriff der Überfremdung nicht näher eingetreten worden. Aus der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 2. Juni 1924 über die bundesrechtliche Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (BBl 1924, II, 501) sowie aus der Bestimmung in Artikel 16 des erwähnten Bundesgesetzes, wonach die Fremdenpolizeibehörden bei ihren Entscheidungen den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen haben, geht aber hervor, dass Abwehrmassnahmen nicht erst dann zu ergreifen sind, wenn sich die fremden Einflüsse schon so stark ausgewirkt haben, dass die schweizerische Eigenart im einzelnen oder im ganzen in Frage gestellt ist. In einem solchen Zeitpunkt kämen die Abwehrmassnahmen zu spät. Die Behörden haben demgemäss nicht erst einzuschreiten, wenn die Überfremdung bereits zur Tatsache geworden ist, sondern schon dann die erforderlichen Vorkehren zu treffen, wenn unser Land oder einzelne Teile durch Überfremdung bedroht werden.

In diesem Sinne muss heute in unserem Lande von einer Überfremdungsgefahr gesprochen werden. Wie wir dargelegt haben, wird die Überfremdung nicht an sich wegen der grossen Zahl hier weilender Ausländer zu einem offenkundigen Problem. Vielmehr zeitigt sie positive und negative Auswirkungen je nach der Herkunft und – abgesehen von der Aufnahmebereitschaft unserer Bevölkerung und vom Willen der Ausländer, sich ihr einzufügen – nach ihrer Assimilationsfähigkeit. Mit anderen Worten: Es ist zu unterscheiden zwischen Ausländern, die überfremdungsmässig stark ins Gewicht fallen, und solchen, die weniger oder überhaupt nicht überfremdungswirksam sind.

Je nach der Aufenthaltsdauer der Ausländer ist die von ihnen ausgehende Überfremdungsgefahr verschieden gross. Als unbedenklich können die Grenzgänger bezeichnet werden, die jeden Abend an ihre ausländische Wohnstätte zurückkehren. Einen beträchtlich stärkeren, aber immerhin noch kaum bedenklichen Einfluss übt die grosse Zahl von Saisonarbeitskräften aus, die oft mit der einheimischen Bevölkerung wenig in Berührung gelangen. Die Aufenthalter, die während längerer Zeit mit ihren Angehörigen in unserem Land leben und erst am Anfang des Assimilationsprozesses stehen, tragen dagegen in stärkerem Masse zur Überfremdung bei.

Eine beträchtliche Rolle spielt auch die berufliche und gesellschaftliche Stellung der Ausländer. So sind zum Beispiel ausländische Selbständigerwerbende, leitendes Personal und Vertreter des Geisteslebens in bezug auf die Überfremdungsgefahr bedenklicher als Arbeiter. In dieser Beziehung ist die Überfremdungsgefahr heute bedeutend weniger gross als vor dem Ersten Weltkrieg. Damals waren viele Ausländer in leitenden Stellungen und als Betriebsinhaber anzutreffen, während die Ausländer heute gerade im Gegenteil die untergeordneten und von Schweizern gemiedenen Berufe ausüben.

Stark beeinflusst wird die Überfremdungsgefahr auch von der Herkunft und der sich daraus ergebenden Assimilationsfähigkeit der Ausländer. Angehörige entfernterer Länder, deren Sitten und Gebräuche mit den unsrigen wenig gemeinsam haben, und die für spezifisch schweizerische Belange wenig Verständnis aufbringen, sind nur schwer oder überhaupt nicht zu assimilieren.

Andererseits ist aber ein beträchtlicher Teil der niedergelassenen Ausländer in der Schweiz geboren. Im Jahre 1960 waren es 64787. Ausländer, die in der Schweiz zur Welt kommen, hier aufwachsen, unsere Schulen besuchen und ihre berufliche Ausbildung erhalten, sind weitgehend assimiliert. Dies ist ganz besonders der Fall, wenn die Mutter gebürtige Schweizerin ist.

Gegenwärtig wachsen in der Schweiz 25000 bis 30000 Kinder auf, deren Mütter mit niedergelassenen Ausländern verheiratet sind. Aber auch ein Teil der erwachsenen Niedergelassenen kann als assimiliert betrachtet gelten, doch werden sie in der Statistik als Ausländer gezählt. Allerdings beginnt nun die Zahl der erwachsenen Niedergelassenen zuzunehmen, die sich wenig mehr als 10 Jahre in der Schweiz aufhalten. Ihr Assimilationsgrad ist recht unterschiedlich und darf im allgemeinen nicht überschätzt werden.

Bei den Daueraufenthaltern ist der Assimilationsgrad und der Assimilationswille schwer zu beurteilen. Viele von ihnen haben nur wenig Kontakt mit der einheimischen Bevölkerung und zwar weder am Arbeitsplatz noch während der Freizeit. Aber auch unter dieser Kategorie gibt es Ausländer, die kaum zur Überfremdungsgefahr beitragen. So können beispielsweise die 20000 Schüler und Studenten, welche die Schweiz nach Abschluss ihrer Studien wieder verlassen, nicht als überfremdungsbelastend angesprochen werden. Ebenso trifft dies zu für einen Grossteil der hier weilenden 20000 Ausländer, die sich im vorgerückten Alter ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz befinden und hier ihren Lebensabend verbringen. Nicht als belastend dürfen schliesslich auch die 15000 Funktionäre internationaler Organisationen und ihre Familienangehörigen betrachtet werden. Somit verbleiben 576000 kontrollpflichtige Ausländer, die überfremdungsmässig in Betracht fallen. Die Aufenthaltsdauer von drei Vierteln dieser Ausländer beträgt 1–5 Jahre, und auch vom restlichen Viertel verlässt ein Teil die Schweiz wieder. Es findet somit ständig eine teilweise Erneuerung des Ausländerbestandes statt. Ein grosser Teil der Ausländer, die von vornherein nur eine beschränkte Zeit in der Schweiz zu arbeiten beabsichtigen, ist nicht assimilationsfähig oder dazu auch nicht willig.

Zusammenfassend darf somit festgestellt werden, dass von den in der fremdenpolizeilichen Zählung per Ende 1966 erfassten 860000 Ausländern unter Einschluss der als voll assimiliert zu betrachtenden Niedergelassenen ungefähr 120000 bis 150000 als nicht überfremdungsbelastend ausgeklammert werden können. Die Zahl der hier weilenden nicht assimilierten oder schwer assimilierbaren Ausländer muss gleichwohl als sehr hoch betrachtet werden und stellt die Schweiz vor schwierige Probleme. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, dass sich in den letzten Jahren auch die Zusammensetzung des Ausländerbestandes verändert hat. Konnte man noch in den 50er Jahren feststellen, dass die Zahl der Niedergelassenen lange Zeit dank grosser Rotation bei den Aufenthalten und

geringem Geburtenüberschuss erstaunlich niedrig blieb, so haben die Sesshaftigkeit und der Geburtenüberschuss in den letzten Jahren stark zugenommen, so dass die Zahl der Ausländer trotz rückläufiger Neueinreisen weiter anstieg. Der Bestand der langfristig anwesenden Aufenthalter wird immer grösser und auch der Nettozuwachs an Niedergelassenen wächst an. Zufolge dieser Entwicklung ist in nächster Zukunft zunächst eine Vermehrung der nur teilweise assimilierten Ausländer zu erwarten, doch wird sich mit der Zeit der durchschnittliche Assimilationsgrad schrittweise verstärken, sofern es gelingt, den gesamten Ausländerbestand zu stabilisieren.

Die Überfremdungsgefahr wird in den einzelnen Landesgegenden verschieden empfunden. Bei der Vielfalt der Schweiz bestehen je nach Landesgegend auch beträchtliche Unterschiede in der Wesensart und in der Interessenlage. Dementsprechend wird auch die Anwesenheit zahlreicher ausländischer Arbeitskräfte ganz verschieden beurteilt. In Gegenden, in denen sich wenig Ausländer aufhalten, kann von Überfremdungsgefahr nicht die Rede sein. In Gebieten, die einen geringen Grad der Industrialisierung aufweisen, steht offenbar das Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung im Vordergrund, und die Ausländer werden nicht als Gefahr, sondern als unerlässliche Hilfe betrachtet.

Wenn auch das Bestehen einer Überfremdungsgefahr nicht verneint werden kann, so ist doch kein Anlass zu übertriebener Beunruhigung oder zu drastischen, die wirtschaftlichen Erfordernisse nicht berücksichtigenden Massnahmen vorhanden, wie sie die Initianten vorschlagen. Dagegen müssen, wie wir schon im Bericht vom 9. Februar 1965 an die erweiterte Kommission des Nationalrates für auswärtige Angelegenheiten über die Beschränkung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften ausführten, alle Vorkehren getroffen werden, um den Ausländerbestand zu stabilisieren und in Berücksichtigung der wirtschaftlichen Erfordernisse schrittweise zu reduzieren (BBl 1965, I, 353).

III. Die Initiative gegen die Überfremdung

Ausgehend von der heutigen Überfremdungssituation verlangen die Initianten, dass der Bestand an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltern insgesamt einen Zehntel der Wohnbevölkerung nicht übersteigt. Zur Erreichung dieses Zieles soll der Bestand an ausländischen Aufenthaltern unter Wahrung des Gebotes der Menschlichkeit sowie unter angemessener Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft jährlich um mindestens 5 Prozent vermindert werden, wobei der Bundesrat jährlich die auf die Kantone entfallende Verminderung an ausländischen Aufenthaltern zu bestimmen hat. Eine Bundesbehörde soll nötigenfalls bestehende Aufenthaltsbewilligungen aufheben. Der neue Verfassungsartikel soll am 1. Januar des auf die Annahme folgenden Jahres in Kraft treten.

Das Volksbegehren gegen die Überfremdung geht, wie wir bereits ausgeführt haben, offenkundig von der Auffassung des Überfremdungsproblems als einer Frage der Statistik aus. Diesen Schluss ziehen wir aus der Feststellung, dass es der Überfremdungsgefahr einseitig mit einer schablonenhaften zahlenmäs-

sigen Herabsetzung des Ausländerbestandes entgegenzutreten will. Ein solches Vorgehen trägt aber den verschiedenen Elementen des Problems nicht Rechnung und würde andererseits zu politischen und wirtschaftlichen Schädigungen unseres Landes führen. Für eine verantwortbare Lösung der Überfremdungsfrage stellt das Volkbegehren daher ein untaugliches und nachteiliges Instrument dar.

1. Der höchstzulässige Ausländerbestand

Wenn in der Bundesverfassung oder in der Bundesgesetzgebung auf die Wohnbevölkerung abgestellt wird, sind die Ergebnisse der eidgenössischen Volkszählungen massgebend, die in der Regel alle zehn Jahre durchgeführt werden und von den eidgenössischen Räten in einem besonderen Bundesbeschluss als gültig erklärt werden. Sie sind für die Berechnung der Zahl der zu wählenden Nationalräte (Art. 72 BV) und die Verteilung der Ertragnisse der Alkoholbesteuerung (Art. 32^{bis}, Abs. 8 BV) massgebend. Der Begriff wird ferner verwendet in der Gesetzgebung über die Nationalbank und über die Primarschulsubventionen, im Handelsreisendengesetz usw.

Die Ergebnisse der letzten Volkszählung von 1960, die durch Bundesbeschluss vom 21. September 1961 als gültig erklärt wurden (BB1 1961, II, 663), sind heute überholt. Bis die Resultate der nächsten Zählung vorliegen, muss man sich mit Fortschreibungen und Schätzungen behelfen. Wir übernehmen im folgenden die Angaben der Eidgenössischen Fremdenpolizei, die im Gegensatz zur Volkszählung die ausländischen Saisonarbeitskräfte nicht enthalten.

Die gesamte Wohnbevölkerung (Schweizerbürger und Ausländer) betrug Ende 1966 schätzungsweise 5 954 000. Der Anteil der Ausländer machte 860 000 oder 14,4 Prozent aus, nämlich (runde Zahlen):

Niedergelassene	229 000
Aufenthalter (ohne Saisonarbeiter)	616 000
Total	845 000
Funktionäre internationaler Büros und ausländischer Verwaltungen, inkl. Familien	15 000
Ausländische Wohnbevölkerung im ganzen (ohne Saisonarbeiter und Grenzgänger)	860 000

Wenn entsprechend dem Begehren der Initianten die ausländische Wohnbevölkerung insgesamt einen Zehntel der Gesamtbevölkerung nicht übersteigen soll, so hätte dies zur Folge, dass der für den Abbau massgebende Ausländerbestand von 860 000 auf rund 600 000 herabgesetzt werden müsste, was einen Abbau von rund 30 Prozent bedeutete. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieser Abbau nur bei den Aufenthaltern erfolgen könnte. Eine Schmälerung des Niederlassungsrechtes, das dem endgültig zugelassenen Ausländer ein unbefristetes und an keine Bedingungen gebundenes Anwesenheitsrecht verschafft, steht ausser Diskussion, zumal die günstige Rechtsstellung der Niedergelassenen in der

Schweiz unter dem Gesichtspunkt des Gegenrechts für die Schweizer im Ausland von grosser Bedeutung ist. Die Initianten verlangen übrigens auch selbst keine Reduktion der Zahl der niedergelassenen Ausländer.

Der Ende 1966 ausgewiesene Bestand an ausländischen Aufenthaltlern betrug 616000. Durch die verlangte Herabsetzung um 260000 Ausländer würde dieser Bestand somit auf 356000 Aufenthaltler reduziert, was einem Abbau von rund 42 Prozent entspricht. Gleichmässig auf alle Kantone verteilt, hätte dieser Abbau zum Beispiel im Kanton Zürich eine Herabsetzung der 120000 Aufenthaltler um 51000 zur Folge, während der Kanton Waadt von 69000 Aufenthaltlern deren 29000 und der Kanton Tessin von 28000 Aufenthaltlern 12000 abbauen müsste.

Die Frage, welcher Ausländeranteil für unsere Verhältnisse tragbar erscheint, kann nicht ein für allemal und auch nicht unabhängig von der jeweiligen politischen oder wirtschaftlichen Lage beantwortet werden. Insbesondere kann während eines Konjunkturaufschwunges ein höherer Ausländerbestand als tragbar betrachtet werden als in Krisen-, Kriegs- oder politisch unruhigen Zeiten. So betrug der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung im Jahre 1925, als Artikel 69^{er} der Bundesverfassung in der Volksabstimmung angenommen wurde, schätzungsweise 8-9 Prozent, während in neuester Zeit, das heisst im Jahre 1963, die Massnahmen gegen die Überfremdungsgefahr bei einem Ausländeranteil von gegen 13 Prozent ergriffen wurden und sich die wachsende Besorgnis der öffentlichen Meinung über die Überfremdungsgefahr erst 1964 zeigte, also in einem Zeitpunkt, in dem der Ausländeranteil fast 14 Prozent ausmachte. Die Festsetzung eines in der Bundesverfassung ein für allemal fixierten Ausländeranteils erweist sich daher als zu starr und nicht zweckmässig.

Sowenig der Anteil der ausländischen an der gesamten Wohnbevölkerung unseres Landes auf Jahre hinaus festgelegt werden kann, sowenig ist es möglich, im Sinne eines Endziels den Höchstbestand der ausländischen Arbeitskräfte zu fixieren, der nicht überschritten werden darf. Im Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte (S. 111) wird zwar der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften bis zum Jahre 1970 auf rund 500000 Aufenthaltler und Niedergelassene geschätzt, um unserer Volkswirtschaft ein befriedigendes Wachstum zu sichern, sofern das reale Nettosozialprodukt bis zu diesem Zeitpunkt um jährlich 4 Prozent und die Produktivität um 3 Prozent zunehmen. Wie wir bereits in unserem Bericht vom 9. Februar 1965 an die erweiterte Kommission des Nationalrates für auswärtige Angelegenheiten über die Beschränkung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften ausführten (BBl 1965, I, 349), brachte aber die Studienkommission den Vorbehalt an, dass bei einer derartigen Begrenzung des Arbeitskraftpotentials eine merkliche Verlangsamung des Wachstums des Volkswohlstandes eintreten würde. Zudem ging sie von dem in der letzten Volkszählung ermittelten Dezemberbestand aus, in dem etwa 80000 Saisonarbeitskräfte enthalten waren, und stützte sich im weitern bei ihren Berechnungen und Schätzungen auf die Verhältnisse der Jahre 1961 und 1962. Inzwischen ist aber nicht der von der Kommission vorausgesetzte Abbau der ausländischen Arbeitskräfte, sondern zusammen mit dem Investitionsauf-

trieb, der Konsumsteigerung und dem Zustrom ausländischer Gelder eine weitere massive Zunahme der ausländischen Berufstätigen erfolgt. Diese in struktureller und quantitativer Hinsicht gegenteilige Entwicklung hat zweifellos einen höheren Mindestbedarf an ausländischen Arbeitskräften geschaffen, als noch unter den Verhältnissen von 1961/62 angenommen werden konnte. Die seinerzeitigen Schätzungen der Studienkommission müssen demgemäss heute zufolge veränderter Verhältnisse als überholt betrachtet werden.

Eine zwangsweise Herabsetzung des Ausländeranteils auf 10 Prozent ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Lage müsste zu schwerwiegenden wirtschaftlichen Störungen führen, die nicht ohne Auswirkungen auf schweizerische Arbeitnehmer bleiben. Besondere Schwierigkeiten ergäben sich auch daraus, dass ein solcher Abbau nur bei den ausländischen Arbeitskräften durchgeführt werden könnte, wie sich aus der nachfolgenden Übersicht ergibt.

Unselbständig Erwerbstätige (inkl. unselbständig erwerbstätige Ehefrauen)	432 000
nichterwerbstätige Ehefrauen und Kinder ausländischer Arbeitskräfte	140 000
Schüler und Studenten	20 000
Rentner, langfristig anwesende Kuraufenthalter usw.	20 000
selbständig Erwerbstätige	4 000
Total	616 000
Funktionäre internat. Organisationen (inkl. Familienangehörige) . . .	15 000
im ganzen	<u>631 000</u>

Eine Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Schülern und Studenten, die nach Beendigung der Schule, bzw. des Studiums in der Regel wieder ausreisen, ist weder aus Überfremdungsgründen notwendig, noch könnte sie anderweitig begründet werden. Andererseits würde sich eine Reduktion bei den selbständig Erwerbstätigen zahlenmässig nicht auswirken, zumal die Zahl der Neueinreisenden in den letzten Jahren ohnehin schon sehr gering war. Ausser Betracht fallen für einen Abbau im weitern die Funktionäre internationaler Büros und ausländischer Verwaltungen, das diesen Organisationen, nachdem sie ihren Sitz in der Schweiz haben, auch das erforderliche ausländische Personal zugestanden werden muss. Eine Reduktion der Zahl der zur Verbringung des Lebensabends hier weilenden Rentner und der langfristig anwesenden Kuraufenthalter kommt ebenfalls nicht in Frage, weil es sich hier um Leute handelt, die wenig oder überhaupt nicht überfremdungswirksam sind, und da zudem der gute Ruf der Schweiz als Gastland Schaden leiden würde. Es verbleibt somit nur noch die Abbaumöglichkeit bei den Arbeitskräften und ihren Familienangehörigen. Aber auch bei diesem Abbau ist zu berücksichtigen, dass entsprechend den unter Ziffer 2 folgenden Ausführungen Familienangehörige von ausländischen Arbeitskräften nur abgebaut werden können, wenn gleichzeitig die Arbeitskraft ausreist oder zur Ausreise verhalten wird.

2. Der Abbau auf den zulässigen Bestand

Die Initiative schreibt einen Abbau von mindestens 5 Prozent jährlich vor, kennt aber keine Frist, innerhalb welcher der Bestand an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltlern auf 10 Prozent der Wohnbevölkerung herabzusetzen ist. Gemäss Artikel II der Initiative würde diese am 1. Januar des auf die Annahme folgenden Jahres in Kraft treten, also frühestens am 1. Januar 1969. Offenbar wollten die Initianten den Eindruck erwecken, dass ihr Ziel mit einem massvollen Abbau erreicht werden könne. Sie stellen deshalb eine Mindestabbauquote von 5 Prozent in den Vordergrund. Mit einem solchen Abbausatz liesse sich jedoch die angestrebte Reduktion in absehbarer Zeit nicht erreichen, würde doch der Abbau durch den jährlichen Zuwachs an Niedergelassenen kompensiert. Sollte das Ziel der Initiative erreicht werden, so wären weit höhere Abbausätze erforderlich.

Bei Verwirklichung der Initiative innert fünf Jahren und unter Annahme, dass pro Jahr rund 25 000 Ausländer die Niederlassungsbewilligung erhalten, müssten jährlich durchschnittlich 71 000 Aufenthaltler abgebaut werden, was Abbausätze von 14–19 Prozent des jeweiligen Jahresendbestandes ergäbe. Der Abbau würde sich zum grösseren Teil (schätzungsweise zu zwei Dritteln) auf erwerbstätige Jahresaufenthalter erstrecken, deren Zahl um 259 000 auf 173 000 oder um 60 Prozent reduziert werden müsste. Die dadurch entstehende Lücke würde nur teilweise durch neue in die Niederlassung gelangende Ausländer ausgefüllt. Die Zahl der Niedergelassenen würde in dieser Zeitspanne um 123 000 Personen ansteigen, wovon jedoch schätzungsweise nur die Hälfte erwerbstätig wären, so dass die schweizerische Wirtschaft innert fünf Jahren auf fast 200 000 ausländische Arbeitskräfte verzichten müsste. (Vgl. Tabelle 7/1).

Bei Durchführung des Abbaues innert 10 Jahren würde sich die Zahl der jährlich abzubauenen Aufenthaltler um durchschnittlich 43 000 oder 9–14 Prozent des jeweiligen Jahresbestandes verringern. Trotzdem würde sich der Nettoverlust an ausländischen Arbeitskräften auf 190 000 beziffern, weil der Zuwachs an erwerbstätigen Niedergelassenen zur Kompensation des Abbaues der erwerbstätigen Jahresaufenthalter nicht ausreicht. (Vgl. Tabelle 7/2).

Es ist schwer zu sehen, wie bei einem derartigen massiven Abbau das von der Initiative verlangte Gebot der Menschlichkeit noch gewahrt werden soll. So ist zum Beispiel das Problem nicht lösbar durch eine Erschwerung der Neuzulassung, insbesondere durch längere Wartefristen für den Familiennachzug. Diese würden nur einen kleinen Teil der nachziehenden Familienangehörigen erfassen, kamen doch beispielsweise im Jahre 1966 lediglich rund 5 000 nichterwerbstätige Ehefrauen im Rahmen des eigentlichen Familiennachzuges in die Schweiz, während weitere 12 000 Ausländerinnen, deren Ehemänner bereits in unserem Land tätig waren, zum Stellenantritt einreisen konnten. Die Einführung einer Wartefrist für nachziehende erwerbstätige Familienangehörige würde somit zahlenmässig nicht viel ausmachen, sondern im wesentlichen nur zu einer zeitlichen Verschiebung führen. Eine Herabsetzung des Ausländerbestandes ist nur realisierbar, wenn der Bestand an erwerbstätigen Aufenthaltlern entsprechend reduziert wird. Für die

von der Initiative vorgeschriebene Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse bliebe kaum noch Raum übrig. Die Vorbehalte der Initiative sind leere Worte.

Die Wirtschaft hat sich in den letzten 20 Jahren so stark entwickelt, dass sie ohne eine grosse Zahl von ausländischen Arbeitskräften überhaupt nicht in Gang gehalten werden kann. Der Anteil der berufstätigen Ausländer an der Gesamtzahl aller Erwerbstätigen beträgt heute im Durchschnitt gegen 25 Prozent. Bei den Arbeitern in Industrie und Gewerbe und bei den Angestellten des Gastgewerbes ist der Ausländeranteil noch viel höher. Im September 1965 wurden in den damals der Fabrikgesetzgebung unterstellten Industrie- und Gewerbebetrieben 467 000 schweizerische und 284 000 ausländische Arbeiter gezählt, so dass der Anteil der Ausländer in diesen Betrieben 38 Prozent betrug.

In den nachstehend aufgeführten Industriezweigen sind im Jahre 1965 – entsprechende Angaben für 1966 liegen nicht vor – folgende Anteile der Ausländer ermittelt worden:

Industriezweige	Anteil der Ausländer in Prozent aller Fabrikarbeiter 1965
<i>Nahrungs- und Genussmittel</i>	37
Textilindustrie	50
Bekleidungsindustrie	61
Holzindustrie	38
Papierindustrie	36
Graphisches Gewerbe	23
Chemische Industrie	21
Industrie der Erden und Steine	50
Metall- und Maschinenindustrie	38
Uhrenindustrie	23

Für die Betriebe des Gewerbes liegen nur Angaben über die Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte vor. Immerhin kann angenommen werden, dass sich im Baugewerbe der Ausländeranteil im Sommer auf rund 60 Prozent und im Gastgewerbe auf rund 50 Prozent beziffert.

Der hohe Ausländeranteil ist nicht nur auf die Ausdehnung der Industrie und des Gewerbes, sondern auch auf die Abwanderung der Schweizer Arbeiter in höhere Stellen oder in die Dienstleistungsbetriebe zurückzuführen. So ist die Zahl der Schweizer Fabrikarbeiter von 506 000 im Jahre 1960 auf 467 000 in Jahre 1965 zurückgegangen. Bezeichnend ist das Beispiel der Textilindustrie, in welcher der Anteil der Ausländer innert fünf Jahren von 36 Prozent auf 50 Prozent stieg, obschon die Gesamtzahl der Beschäftigten um 4 700 zurückging. Einem Zuzug von 7 500 Ausländern stand also eine Abwanderung von 12 200 Schweizern gegenüber.

Der von den Initianten verlangte Abbau hätte zur Folge, dass der gegenwärtige Bestand an erwerbstätigen Ausländern um etwa 35 Prozent reduziert werden müsste. Diese 35 Prozent machen in den wichtigsten Wirtschaftszweigen

nicht weniger als ein Fünftel bis ein Achtel der gesamten Arbeiterzahl (Schweizer und Ausländer) aus. Ein solcher Abbau könnte durch betriebliche Umstellung nicht aufgefangen werden, er müsste vielmehr zu erheblichen Produktionseinbussen führen. In vielen Fällen wären die Betriebe nicht mehr in der Lage, die Kosten zu decken und müssten ihre Pforten schliessen, was auch zur Entlassung von Schweizern führen müsste. Die Hotellerie ist zum Beispiel auf eine bestimmte Anzahl Arbeitskräfte angewiesen und kann ihre Dienstleistungen nicht beliebig reduzieren, wenn sie auf ausländische Gäste zählen will. Die Textilindustrie müsste bei einem derartigen Ausländerabbau den mehrschichtigen Betrieb aufgeben und wäre kaum noch lebensfähig. Der Abbau würde aber nicht nur quantitative Probleme aufwerfen, da die ausländischen Arbeitskräfte nicht gleichmässig über die Wirtschaft und die Betriebe verteilt, sondern zu einem guten Teil in bestimmten, von Schweizern gemiedenen Tätigkeiten konzentriert sind. Sie nehmen daher in vielen Fällen Schlüsselstellungen ein. Sehr gross ist zum Beispiel der Ausländeranteil in der Gussputzerei und bei der Bedienung galvanischer Bäder. Falls der Betrieb dieser Abteilungen infolge des Ausländerabbaues stark vermindert werden müsste, käme die ganze Produktion ins Stocken. In der Bekleidungsindustrie nützt die hochwertige Arbeit einheimischer Modeschöpfer und Kreationsnäherinnen nichts, wenn es in den stark mit Ausländern besetzten Schneidereien und Büglereien an Personal fehlen würde. Auch die Konservenindustrie ist während der Saison fast ausschliesslich auf Ausländerinnen angewiesen. Ähnliches gilt für die Verpackungsindustrie. Falls es hier zufolge des massiven Ausländerabbaues an Personal fehlen würde, wäre die Verwertung der Ernte in Frage gestellt, und die Ware könnte mangels Verpackung nicht mehr zum Konsumenten gelangen.

Ein übersetzter Ausländerabbau hätte auch deshalb schwere Folgen, weil die ausländischen Arbeitskräfte nicht nur in einigen Grossbetrieben beschäftigt werden, sondern einzeln oder in kleinen Gruppen in fast allen Unternehmen vor allem untergeordnete, aber trotzdem sehr wichtige Aufgaben erfüllen. Zuzufolge der starken Verflechtung unserer Wirtschaft müsste daher der Ausfall selbst eines kleinen Zulieferbetriebes eine ganze Reihe anderer Unternehmen in Mitleidenschaft ziehen.

Besonders schwerwiegend wären die Auswirkungen in ländlichen Gegenden, deren abgelegene Betriebe infolge Abwanderung der Einheimischen besonders auf Ausländer angewiesen sind und die Folgen eines übersetzten Abbaues in erster Linie zu tragen hätten. Das fällt um so mehr ins Gewicht, als solche Unternehmen oft wertvolle Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Schweizer bieten und nicht selten als einzige namhafte Steuerquelle die finanzielle Grundlage eines Gemeinwesens bilden. Aber auch in industriereichen Gegenden würden schweizerische Arbeitnehmer infolge von Betriebseinstellungen erwerbslos werden. Dies gilt vor allem für ältere oder wenig leistungsfähige Kräfte, die kaum mehr anderweitig eingesetzt werden können.

Ein Ausländerabbau verlangt von der Wirtschaft weitgehende Umstellungen. Wie wir schon in unserem Bericht vom 9. Februar 1965 an die erweiterte Kommission des Nationalrates für ausländische Angelegenheiten ausführten, kann nicht

alle Arbeit, die von un- oder angelernten Ausländern verrichtet wird, durch Maschinen ersetzt werden. Falls wir auf diese Tätigkeiten nicht verzichten können, setzt dies einen entsprechenden Mindestbestand an ausländischen Arbeitskräften voraus, es sei denn, dass für diese Tätigkeit wiederum Schweizer gewonnen werden. Dies wird aber nur möglich sein, wenn gewisse weniger angenehme und sozial weniger angenehme Arbeiten neu bewertet und entsprechend bezahlt werden. Auch ist die Nachwuchspolitik in vermehrtem Masse auf die neuen Verhältnisse auszurichten, die durch den Abbau der Ausländer entstehen. Ferner muss die Wirtschaft durch vermehrte Mechanisierung, Rationalisierung und Automatisierung darnach trachten, mit weniger Arbeitskräften auszukommen. Des Weiteren muss man sich fragen, ob es vernünftig ist, gewisse arbeitsintensive Produktionszweige weiterzuführen, die nur existieren können, wenn sie immer wieder Arbeitskräfte aus dem Ausland nachziehen können. Wir müssen uns mehr und mehr auf solche Produktionsarten umstellen, die ein Minimum an Arbeitskräften erfordern, was eine gewisse Umstrukturierung der Wirtschaft voraussetzt. Für all diese Umstellungen ist eine angemessene Zeit nötig, wenn schwere Schäden vermieden werden sollen.

3. Die Durchführung des Abbaues

Die in Artikel I, Absatz 3 des vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikels aufgestellten Vorschriften über das Vorgehen beim Abbau des Ausländerbestandes sind nicht durchdacht. Die Initianten schlagen eine äusserst einschneidende Massnahme vor, ohne eine richtige Vorstellung zu haben, wie ihre Vorschläge verwirklicht werden sollen. Gemäss der Initiative soll der Bundesrat jährlich die auf die Kantone entfallende Verminderung an ausländischen Aufenthaltern bestimmen. Die Frage, wie der Abbau auf die Kantone umgelegt werden soll, wird indessen nicht beantwortet. Dabei ist zu beachten, dass in den Kantonen nicht nur der Anteil der Ausländer (Niedergelassene und Aufenthalter) an der Wohnbevölkerung zwischen 4 Prozent im Kanton Uri und 31 Prozent im Kanton Genf schwankt, sondern dass auch der Anteil der Aufenthalter (die allein dem Abbau unterliegen) an der Gesamtzahl der Ausländer von Kanton zu Kanton verschieden ist und sich zwischen 57 Prozent im Kanton Tessin und 81 Prozent im Kanton Aargau bewegt. Die Aufenthalter müssten somit in den Kantonen so abgebaut werden, dass am Ende der Abbauperiode der gesamte Ausländerbestand im gesamtschweizerischen Durchschnitt einen Zehntel der Wohnbevölkerung nicht übersteigt. Ferner wäre darauf Bedacht zu nehmen, dass sich während der Abbauperiode sowohl die Zahl der Schweizer als auch die Zahl der Niedergelassenen ändert, was die Zahl der abzubauenen Aufenthalter beeinflusst, ferner dass die Niedergelassenen sich frei von Kanton zu Kanton bewegen können, so dass sich der Ausländerbestand in den einzelnen Kantonen während der Abbauperiode ändert; ebensowenig kann die Binnenwanderung der Schweizer vorausgesehen werden. Beide Umstände führen zu Änderungen der Wohnbevölkerung der einzelnen Kantone, wodurch sich gleichzeitig die Bezugsgrösse für die Berechnung des abzubauenen Ausländeranteils ändert.

Auch über die Frage, ob sich der Abbau auf diejenigen Kantone beschränken soll, in denen der Ausländeranteil 10 Prozent der kantonalen Wohnbevölkerung übersteigt, oder ob alle Kantone in den Abbau einbezogen werden sollen, Schweigt sich der Initiativtext aus. Im ersten Fall würden 16 Kantone betroffen, die zusammen einen Bestand von 507000 Aufenthaltlern aufweisen, von denen 260000, also mehr als die Hälfte, abgebaut werden müssten. Nicht betroffen würden die Kantone Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Freiburg, Appenzell IR und Wallis; doch dürfte in diesen Kantonen der Ausländerbestand während der Abbauperiode auch nicht erhöht werden, damit im schweizerischen Durchschnitt die Grenze von 10 Prozent nicht überschritten würde.

Wollte man den Abbau in sämtlichen Kantonen durchführen, so würden die Kantone mit einem Ausländerbestand von mehr als 10 Prozent weniger stark betroffen. Immerhin hätten auch in diesem Fall beispielsweise der Kanton Zürich 53 000, der Kanton Tessin 15 000, der Kanton Waadt 28 000 und der Kanton Genf 26 000 Aufenthaltler abzubauen, unter der Annahme, der Abbau werde im Verhältnis zur Gesamtzahl der Ausländer vorgenommen. Diese vier Kantone hätten somit rund die Hälfte des Abbaues zu tragen. In den Kantonen Zürich, Waadt und Genf müssten etwas über 40 Prozent der Aufenthaltler, im Kanton Tessin sogar annähernd 55 Prozent abgebaut werden. Es bedarf keines Hinweises, welche katastrophalen Folgen auch diese mildere Abbauvariante auf diese Kantone hätte.

Nach dem Initiativtext hätte der Bundesrat jährlich die auf die Kantone entfallenden Abbaquoten festzusetzen. Die Durchführung des Abbaues würde den Kantonen obliegen, wobei die vom Bundesrat bezeichnete Bundesbehörde nötigenfalls bestehende Aufenthaltsbewilligungen aufheben müsste. Dies würde jedoch voraussetzen, dass die Kantone alle Entscheide der zuständigen Bundesbehörde im Zustimmungsverfahren zu unterbreiten hätten. Eine solche Zentralisierung der Kontrolle, wie sie während des letzten Weltkrieges auf Grund der ausserordentlichen Vollmachten bestand, wäre technisch innert nützlicher Frist nicht zu verwirklichen, weil das hiezu beim Bund und bei den Kantonen erforderliche zusätzliche Personal nicht zur Verfügung steht und bei der gegenwärtigen Lage auf dem Arbeitsmarkt auch kaum gefunden werden könnte.

Da die wirtschaftliche Entwicklung der Kantone unterschiedlich ist, wäre die Wahl des Abbausystems und die Festsetzung der Abbaquoten nicht nur ein technisches Problem, sondern müsste auch schwerwiegende politische und wirtschaftliche Fragen aufwerfen. Denn die Festlegung einer Höchstzahl der Ausländer pro Kanton würde die Struktur der Wirtschaft einzelner Kantone tiefgreifend verändern und in andern deren Entwicklung in volkswirtschaftlich nicht zu vertretender Weise hemmen.

Aus all diesen Gründen lässt sich eine Festsetzung kantonaler Abbaukontingente nicht realisieren.

IV. Die künftige Ausländerpolitik

Obschon die von den Initianten aufgestellten Forderungen abgelehnt werden müssen, kann die Eidgenossenschaft im Hinblick auf die heutige Überfremdungssituation nicht passiv bleiben. Abwehrmassnahmen sind unumgänglich. Angesichts der Notwendigkeit, neben den staatspolitischen Überlegungen auch die gesamtwirtschaftlichen Interessen unseres Landes mitzuberücksichtigen, kann der Bestand an ausländischen Arbeitskräften nicht unbeschränkt herabgesetzt werden, da unser Land langfristig auf eine grosse Zahl von ausländischen Arbeitnehmern angewiesen ist. Das Überfremdungsproblem kann daher nicht allein durch Beschränkungs- und Abbaumassnahmen gelöst werden. Es ist vielmehr auch alles daran zu setzen, die Überfremdungsgefahr durch eine wirkungsvolle Assimilation der sich dauernd in der Schweiz aufhaltenden Ausländer zu vermindern.

1. Zulassungs- und Abbaupolitik

In erster Linie muss ein Wiederansteigen des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften verhindert werden. Diese Aufgabe stellt sich aus staatspolitischen Gründen, weil eine Zunahme der Arbeitskräfte unsere Abhängigkeit von den wirtschaftlichen und politischen Geschehnissen im Ausland erhöht. Aber auch aus volkswirtschaftlichen Gründen wäre eine neuerliche Zunahme der ausländischen Arbeitskräfte unerwünscht, da dadurch zusätzliche Investitionen für neue Arbeitsplätze, Unterkunft, Infrastruktur usw. notwendig würden. Dies fällt um so schwerer ins Gewicht, als es Jahre braucht, bis die zusätzliche ausländische Arbeitskraft eine der Nachfrageausweitung entsprechende Angebotsvermehrung erarbeitet hat. Die Anforderungen an die bereits belastete Infrastruktur werden in den nächsten Jahren vermutlich auch ohne Erhöhung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte noch zunehmen, weil sich die Ausländer an unsere Verhältnisse anpassen und ihren Lebensstandard steigern.

Ferner dürfen wir nicht allein auf die gegenwärtige Wirtschaftslage abstellen, da sich diese innert relativ kurzer Zeit ändern kann. Im Falle eines Beschäftigungsrückganges könnten die ausländischen Arbeitskräfte mit Niederlassungsbewilligung mit Rücksicht auf ihre Rechtsstellung nicht zur Ausreise verpflichtet werden. Andererseits könnten in der Schweiz beschäftigte kontrollpflichtige Arbeitnehmer nur soweit zur Ausreise verhalten werden, als unbeschäftigte einheimische Arbeitskräfte bereit wären, die frei werdenden Stellen zu übernehmen. Da die beschäftigungslosen einheimischen Arbeitskräfte je nach ihrer beruflichen Ausbildung nicht ohne weiteres in der Lage wären, die von Ausländern besetzten Stellen zu übernehmen, müssten ausländische Arbeitskräfte weiter beschäftigt werden, selbst wenn einheimische Arbeitskräfte stellenlos wären. Daraus könnten zusätzliche Spannungen entstehen.

Allerdings würde auch dann, wenn die Gesamtzahl der erwerbstätigen Ausländer (Aufenthalter und Niedergelassene), nicht mehr ansteige, die ausländische Wohnbevölkerung in fünf Jahren um zusammen schätzungsweise 66 000 Perso-

nen zunehmen (vgl. Tabelle 8). Da jedoch dieser Zuwachs vor allem auf den Geburtenüberschuss der Ausländer zurückzuführen ist, wäre es nicht sinnvoll, deswegen wirtschaftlich nützliche Arbeitskräfte abzubauen. Denn unser Land wird noch während langer Zeit auf eine grosse Zahl von ausländischen Arbeitskräften angewiesen sein. Eine zu weitgehende Abbaupolitik hätte deshalb – wie bereits dargelegt – schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile zur Folge, wobei auch die Interessen der Arbeitnehmer und der öffentlichen Gemeinwesen, insbesondere der wirtschaftlich weniger entwickelten Gebiete, beeinträchtigt würden.

Soll die Stabilisierung des Bestandes sämtlicher erwerbstätiger Ausländer (Aufenthalter und Niedergelassene) erreicht werden, so ist folgendes zu beachten:

Die vom Aufenthalts- ins Niederlassungsverhältnis übertretenden Arbeitnehmer vermindern die Zahl der erwerbstätigen Aufenthalter. Sie stellen aber, sofern sie nicht nachträglich ausreisen, keinen eigentlichen Abbau dar, sondern stehen auch weiterhin unserer Wirtschaft zur Verfügung. Damit für die ins Niederlassungsverhältnis übertretenden Aufenthalter nicht neue ausländische Arbeitskräfte nachgezogen werden, muss der jährliche Nettozuwachs an erwerbstätigen Niedergelassenen durch eine entsprechende Reduktion der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte kompensiert werden. Dieser Nettozuwachs wird bei gleichbleibenden Verhältnissen in den nächsten fünf Jahren durchschnittlich rund 13 000 pro Jahr ausmachen. Massnahmen im Sinne der Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften werden also weiterhin notwendig sein. Unsere Bemühungen gehen dahin, die heutige Regelung (Bundesratsbeschlüsse vom 26. Februar 1965, 1. März 1966 und 10. Februar 1967 über die Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes ausländischer Arbeitskräfte) sukzessive in eine marktkonformere Lösung überzuführen.

Ferner werden die bereits seit einiger Zeit geltenden weiteren restriktiven Massnahmen auch künftig in Kraft bleiben müssen. Unter diesen sind vor allem die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Jahre 1964 angeordneten besonderen Vorschriften über die Zulassung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern zu erwähnen, welche die Einreise zum Stellenantritt von Ausländern aus aussereuropäischen Ländern in der Regel ausschliessen und diejenige von Arbeitskräften aus entfernteren europäischen Staaten grundsätzlich auf qualifizierte Arbeitnehmer beschränken. Bei der Frage der Zulassung solcher Ausländer muss berücksichtigt werden, dass es sich um Personen handelt, die aus Staaten stammen, welche ganz andersartige wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Verhältnisse aufweisen. Ihre Betreuung, Unterstützung und allfällige Eingliederung in unsere gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung stellt begrifflicherweise besondere Probleme.

Ebenso muss die durch Bundesratsbeschluss vom 19. Januar 1965 eingeführte allgemeine Zusicherungspflicht für Arbeitskräfte, mit der die Spontan einwanderung unterbunden wird, beibehalten werden. Dagegen würde die Ein-

führung einer längeren Wartefrist für den Nachzug der Familienangehörigen keine wirksame Beschränkungsmassnahme darstellen, da sie sich zahlenmässig nicht auswirkt. Zudem ist die Lösung des Überfremdungsproblems aus sozialen und menschlichen Überlegungen nicht in dieser Richtung zu suchen.

Sollte es trotz der vorerwähnten Massnahmen nicht gelingen, der Überfremdungsgefahr genügend wirksam zu begegnen, müsste sich der Bundesrat ausdrücklich vorbehalten, je nach der wirtschaftlichen Entwicklung und den staatspolitischen Erfordernissen weitergehende Vorkehren zu treffen, wie z. B. Massnahmen, die zu einer Stabilisierung oder zu einer Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung führen.

Sowohl für die Stabilisierung des Bestandes sämtlicher erwerbstätiger Ausländer wie für die vorstehend erwähnten weitergehenden Zielsetzungen sind in Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung die erforderlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen gegeben. Eine Änderung bzw. Ergänzung der Bundesverfassung ist also nicht notwendig.

2. Assimilation und Einbürgerung

Unter Assimilation ist die Anpassung an unsere Lebensweise, an unsere Anschauungen, Sitten und Gebräuche zu verstehen. Der Assimilationsvorgang spielt sich im Innenleben des Menschen ab und benötigt längere Zeit. Die Assimilation wird gefördert durch Toleranz, gleiche wirtschaftliche Chancen und kulturelle Ähnlichkeiten. Verhindert oder erschwert wird sie durch Absonderung, allzu grosse Kulturunterschiede, Überlegenheitsgefühle sowie durch die Befürchtung, die Ausländer würden das Eigenleben der einheimischen Bevölkerung bedrohen. Ein zu hoher Ausländerbestand und eine zu starke Rotation der Ausländer wirken sich für ihre Assimilation ebenfalls nachteilig aus.

Die Assimilation der ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen kann allerdings nicht in erster Linie Sache der Behörden sein. Diese Aufgabe muss vielmehr – neben der Schule – auch der privaten Initiative zufallen und zwar vor allem der Arbeitgeberschaft, den Berufsverbänden, Vereinen und anderen Organisationen, dann aber auch jedem einzelnen Mitarbeiter am Arbeitsort sowie jedem Mitbewohner oder Nachbarn am Wohnort. Ihnen ist es vor allem möglich, die Ausländer, ausgehend von ihren konkreten Problemen und Sorgen sowie ihren Interessen, mit unserer Sprache, unseren Sitten und Gebräuchen sowie unserer Mentalität vertraut und sie mit unseren politischen Einrichtungen, Problemen und Überzeugungen enger bekannt zu machen, kurz, ihre staatsbürgerliche Bildung zu fördern und die menschlichen Beziehungen enger zu knüpfen. Dies setzt voraus, dass wir gegenüber assimilationsfähigen und -willigen Ausländern, deren Aufenthaltsverhältnis Dauercharakter angenommen hat, aus unserer in erster Linie auf Abwehr gerichteten Haltung herausgehen und ihnen das Anpassen an unsere Lebens- und Denkweise erleichtern. Die Aufklärung darüber ist in Presse, Radio und Fernsehen im Gange und hat schon einige Früh-

te getragen. So kann vermieden werden, dass die Ausländer mehr oder weniger in abgeschlossenen Kolonien unter ihresgleichen leben und damit als kollektive Fremdkörper unsere Volksgemeinschaft stören.

Was insbesondere die ausländischen Kinder betrifft, sind unter dem Gesichtspunkt der Assimilationsförderung die Bestrebungen darauf zu richten, sie in die öffentlichen Schulen einzugliedern. Zu diesem Zwecke können spezielle Vorbereitungskurse durchgeführt werden, gegebenenfalls ergänzt durch entsprechende sprachliche Schulung der einheimischen Lehrkräfte. Eine Assimilation der ausländischen Kinder durch die Schule setzt jedoch voraus, dass sich die Eltern ihrerseits unseren Verhältnissen anpassen, damit die Kinder nach Beendigung des Schulunterrichts nicht stets wieder in die andersartige und für uns fremde Umgebung ihrer Eltern zurückkehren und sich damit die für die Einbürgerung erforderliche Assimilation erst in der dritten Generation vollzieht.

Die Assimilation kann indessen auch dadurch gefördert werden, dass den langfristig anwesenden Ausländern eine gesicherte fremdenpolizeiliche und arbeitsmarktliche Rechtsstellung eingeräumt wird. So wird behördlicherseits die Eingliederung dieser Ausländer in unsere Verhältnisse erleichtert. Aus dieser Überlegung erhalten die Arbeitskräfte aus den hauptsächlichsten Rekrutierungsländern nach fünfjährigem Aufenthalt grundsätzlich die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung für die Tätigkeit am bisherigen Arbeitsplatz und die Bewilligung zum Stellenwechsel sowie zur Ausübung eines andern Berufes als unselbständig Erwerbende. Nach fünfjähriger Anwesenheit wird diesen Arbeitskräften überdies die Aufenthaltsbewilligung jeweils für die Dauer von zwei Jahren verlängert. Nach der gleichen Aufenthaltsdauer steht ihnen auch die öffentliche Arbeitsvermittlung zur Verfügung, und zudem können sie in die schweizerischen Arbeitslosen-Versicherungskassen aufgenommen werden.

Bei fortschreitender Assimilation ist für die in Frage kommenden Ausländer schliesslich an die Einbürgerung zu denken. Dabei ist zu betonen, dass es sich nicht darum handeln kann, die Einbürgerung zu forcieren, nur um die Zahl der Ausländer statistisch herabzusetzen. Auch in Zukunft sind an den Erwerb des Schweizerbürgerrechts strenge Anforderungen zu stellen.

Wie hoch die Zahl der potentiellen Einbürgerungskandidaten ist, kann nicht geschätzt werden; es darf jedoch angenommen werden, dass sie höher ist als die Zahl der im ordentlichen Verfahren eingebürgerten Personen, die in den letzten Jahren zwischen 2000 und 3000 lag. Für die verhältnismässig bescheidene Zahl der ordentlichen Einbürgerungen sind vor allem zwei Gründe massgebend: mangelndes Interesse an der Einbürgerung seitens der Ausländer und Zurückhaltung der Einbürgerungsbehörden.

So ist einerseits das Interesse an der Einbürgerung viel geringer, als herkömmlich angenommen wird. Hierfür dürfte insbesondere der Umstand massgebend sein, dass sich die Rechtsstellung des niedergelassenen Ausländers, abgesehen von den politischen Rechten, kaum wesentlich von der des Schweizerbürgers unterscheidet. Er ist ihm wirtschaftlich gleichgestellt, ohne gewissen Pflich-

ten (Militärdienst) genügen zu müssen. Da wir in einer Zeit leben, in welcher die Vor- und Nachteile vor allem ökonomisch abgewogen werden, wird auch in Zukunft kein allzugrosses Interesse an der Einbürgerung bestehen. Es wird denn auch nicht in Frage kommen, das Schweizerbürgerrecht den Ausländern gegen oder ohne ihren Willen zu verleihen, weil mit einer solchen Handhabung der Einbürgerungspraxis die überlieferte staatsrechtliche Struktur und die kulturelle Eigenart unseres Landes in Frage gestellt oder gar preisgegeben würde. Was insbesondere den Erwerb des Schweizerbürgerrechts kraft Geburt auf Schweizerboden betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass auch innerhalb der Niedergelassenen die Rotation nach wie vor anhält. Selbst wenn das *ius soli* auf die in der Schweiz geborenen Kinder von Eltern mit Niederlassungsbewilligung beschränkt würde, hätte dies zur Folge, dass dadurch zahlreiche Ausländer in den Genuss des Schweizerbürgerrechts gelangen und sich im noch jugendlichen Alter wieder ins Ausland begeben, ohne sich zuvor an unsere Verhältnisse genügend angepasst zu haben. In wirtschaftlich oder politisch schwierigen Zeiten müsste dann damit gerechnet werden, dass ein Teil derselben in unser Land zurückkehrt, wo sie, weil sie nicht als assimiliert gelten können, von der einheimischen Bevölkerung weiterhin als fremdes Element empfunden würden.

Andererseits ist die Einbürgerungspraxis zahlreicher Kantone und Gemeinden in Anbetracht der heutigen Verhältnisse allzu zurückhaltend. Erschwerend fällt sodann ins Gewicht, dass das Einbürgerungsverfahren langwierig und kompliziert ist. Ferner sind die Einbürgerungstaxen meist zu hoch, zumal ihnen angesichts der Entwicklung unserer sozialen Einrichtungen nicht mehr die frühere Bedeutung als Äquivalent für mögliche Armenunterstützungen zukommt.

Bis heute haben sich vorwiegend zwei Kategorien für die Einbürgerung interessiert, nämlich die in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländer, sowie Ausländer, die mit einer Schweizerin verheiratet sind. Diese beiden Gruppen machen seit einiger Zeit zusammen mehr als 65 Prozent aller Einbürgerungen aus. Bereits in der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts wurde ausgeführt (BBl 1951, II, 680), dass der Ausländer, der erst in reiferem Alter und mit abgeschlossener charakterlicher Bildung in unser Land kommt, sich hier weniger leicht assimiliert als seine Kinder, die hier aufwachsen, zur Schule gehen und ihre berufliche Ausbildung geniessen. Eine vernünftige und zielbewusste Einbürgerungspolitik müsse deshalb darauf gerichtet sein, vor allem die Nachkommen der in die Schweiz eingewanderten Ausländer zu Schweizerbürgern zu machen. Ausgehend von diesen Überlegungen sowie gestützt auf die guten Erfahrungen mit der erleichterten Einbürgerung für Kinder von gebürtigen Schweizerinnen legte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement anfangs 1965 den Kantonen neben verschiedenen Fragen betreffend die Vereinfachung des Verfahrens und Herabsetzung der Einbürgerungstaxen auch die Einführung der folgenden ins Bürgerrechtsgesetz aufzunehmenden Bestimmungen zur Stellungnahme vor:

Ausländer, die vom 6. Altersjahr an während wenigstens 10 Jahren in der Schweiz gelebt haben, können erleichtert eingebürgert werden, wenn sie in der Schweiz wohnen und das Gesuch vor erfülltem 22. Altersjahr stellen.

Sie erwerben das Bürgerrecht des Kantons und der Gemeinde, in denen sie im Zeitpunkt der Erteilung seit wenigstens 2 Jahren ununterbrochen wohnen.

Bei Verwirklichung dieser Bestimmung, welche eine Verfassungsrevision voraussetzen würde, könnte nochmals die Quantität in der Qualität gefunden werden. Einerseits würde dadurch eine bestimmte Ausländerkategorie erfasst, von der man normalerweise eine rasche Assimilation erwarten kann. Sodann wäre die Auswahl individuell, indem die Eignung im Einzelfall durch die Behörde geprüft wird. Andererseits könnten dadurch jährlich eine grössere Zahl junger Ausländer in den Genuss dieser erleichterten Einbürgerung kommen, die hier aufgewachsen sind und die für die Entwicklung und Assimilation entscheidenden Jahre in Schule und Ausbildung in der Schweiz verbracht haben. Der Ausländer selbst würde sich eher zur Einreichung dieses Einbürgerungsgesuches entschliessen, weil das vorgenannte Verfahren einfach und unentgeltlich ist. Ferner hätte die Gemeinde keine übermässigen Unterstützungskosten zu befürchten, wenn der Bund auch hier analog zur heutigen Regelung der erleichterten Einbürgerung während 10 Jahren die Hälfte der Kosten übernehme. Ebenso wären die Interessen des Kantons gewahrt, da die erleichterte Einbürgerung nicht verfügt werden kann, ohne ihn vorgängig anzuhören.

Trotz dieser Vorteile haben sich die Kantone mehrheitlich, vor allem volkreiche, mit den prozentual grössten Ausländerbeständen, zu der vorgeschlagenen Neuerung zurückhaltend oder ablehnend ausgesprochen, und zwar vorwiegend aus föderalistischen Erwägungen, weil diese Einbürgerung einen weiteren Einbruch in die kantonale Souveränität und Gemeindeautonomie bedeute und deshalb nicht durch die Bundesbehörde verfügt werden sollte. Indessen müssen die Bestrebungen fortgesetzt werden, eine Lösung in dieser Richtung zu finden.

V. Schlussfolgerungen

1. Infolge der starken Zunahme des Ausländerbestandes im Verlaufe der letzten Jahre ist eine ernste Überfremdungsgefahr entstanden. Wenn auch von den Ende 1966 in der Schweiz wohnhaften 860000 Ausländern ungefähr 120000 bis 150000 als nicht überfremdungsbelastend ausgeklammert werden können, ist doch die Zahl der hier weilenden nicht assimilierten oder schwer assimilierbaren Ausländer hoch. Die Überfremdungsgefahr ist trotz der bisher getroffenen Abwehrmassnahmen noch nicht gebannt.

2. Die von den Initianten geforderte Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltarn auf höchstens 10 Prozent der Wohnbevölkerung sowie die zur Erreichung dieses Zieles verlangte Verminderung des Aufenthaltbestandes um jährlich mindestens 5 Prozent ist volkswirtschaftlich untragbar. Denn eine zahlenmässig ins Gewicht fallende Reduktion müsste bei den kontrollpflichtigen Arbeitskräften und ihren Familienangehörigen

erfolgen, wobei die Familienangehörigen aus sozialen und humanitären Gründen nur abgebaut werden können, wenn gleichzeitig auch auf das Familienhaupt als Arbeitskraft verzichtet wird. Die Verwirklichung der Initiative hätte somit zur Folge, dass insgesamt fast 260000 kontrollpflichtige Ausländer, wovon 200000 Erwerbstätige, abzubauen wären, und dass die jährlich vorzunehmende Verminderung des Bestandes an erwerbstätigen Aufenthaltlern in den nächsten Jahren 30000 bis 50000 ausmachen würde, was zu schwerwiegenden wirtschaftlichen Störungen führen müsste.

3. Der durch das Volksbegehren verlangte Ausländerabbau ist als wesentlich zu weitgehend anzusehen; er trägt den menschlichen, politischen und wirtschaftlichen Realitäten nicht Rechnung. Dagegen sind aus staatspolitischen und aus wirtschaftlichen Gründen im Hinblick auf die fortdauernde Überfremdungsgefahr Abwehrmassnahmen auch in Zukunft notwendig. Wir werden danach trachten, sie auf die weitere Entwicklung abzustimmen und nehmen je nach deren Verlauf in Aussicht, nicht nur ein Wiederansteigen des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften zu verhindern, sondern auch Vorkehren zu treffen, die zu einer Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung oder zu deren Reduktion führen.

4. Da infolge der zunehmenden Sesshaftigkeit und des hohen Geburtenüberschusses der ausländischen Bevölkerung die Zahl der langfristig anwesenden Ausländer noch ansteigen wird, ist im Sinne einer weiteren Überfremdungsabwehr die Assimilation dieser Ausländer zu fördern und für die in der Schweiz aufgewachsenen ausländischen Kinder die Einbürgerung zu erleichtern.

5. Erst das Zusammenwirken der beiden Abwehrmittel, nämlich Drosselung des Zustromes der Ausländer einerseits und Förderung der Assimilation sowie Erleichterung der Einbürgerung andererseits wird es ermöglichen, der Überfremdungsgefahr wirksam entgegenzutreten.

* * *

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Bundesrat, das Volksbegehren gegen die Überfremdung Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt diesem Bericht bei.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 29. Juni 1967.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung des am 30. Juni 1965 eingereichten Volksbegehrens gegen die Überfremdung und

nach Einsicht in einen Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 1967,

gestützt auf Artikel 121 ff. der Bundesverfassung und Artikel 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962¹⁾,

beschliesst:

Art. 1

Das Volksbegehren vom 30. Juni 1965 gegen die Überfremdung wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

Dieses Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

Art. I

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

Art. 69^{quater}

Der Bestand an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltern darf insgesamt einen Zehntel der Wohnbevölkerung nicht übersteigen.

Um die Überfremdungsgefahr abzuwehren, ist der Bestand an ausländischen Aufenthaltern vom Inkrafttreten dieser Bestimmung an bis zur Erreichung der höchstzulässigen Zahl an Ausländern, unter Wahrung des Gebotes der Menschlichkeit, jährlich um mindestens fünf Prozent zu vermindern. Die Bedürfnisse der Wirtschaft sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

Der Bundesrat bestimmt jährlich die auf die Kantone entfallende Verminderung an ausländischen Aufenthaltern. Die von ihm bezeichnete Bundesbehörde hebt nötigenfalls bestehende Aufenthaltsbewilligungen auf.

¹⁾ AS 1962, 773

Art. II

Artikel 69^{quater} der Bundesverfassung tritt am 1. Januar des auf die Annahme durch Volk und Stände und den Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung folgenden Jahres in Kraft.

Art. 2

Dem Volk und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Tabellenverzeichnis

1. Bestand der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte 1960–1966 auf Grund der Augusterhebungen des BIGA
2. Ausländische Wohnbevölkerung (ohne Saisonarbeiter) am 31. Dezember 1965 und 1966, nach Kantonen und Aufenthaltskategorien; approx. Ausländeranteile
3. Bestand der Ausländer mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung seit 1950
4. Neuerteilte Niederlassungsbewilligungen sowie Nettozuwachs an Niedergelassenen 1960–1966
5. Geburten, Todesfälle und Geburtenüberschuss von Schweizern und Ausländern seit 1946
6. Erstmalige Aufenthaltsbewilligungen an neu in die Schweiz zugewanderte Ausländer (Einwanderung) seit 1946
7. Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung bei Annahme der Initiative gegen die Überfremdung
 Variante 1: Bei Verwirklichung der Initiative innerhalb von 5 Jahren
 Variante 2: Bei Verwirklichung der Initiative innerhalb von 10 Jahren
8. Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung bei Stabilisierung des Bestandes sämtlicher erwerbstätiger Ausländer (Aufenthalter und Niedergelassene)

Tabelle 1

*Bestand der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte
 1960 bis 1966 auf Grund der Augusterhebungen des BIGA*

Jahr	Saisonarbeiter	Nichtsaision- arbeiter	Zusammen	Grenzgänger	Gesamttotal
	Absolut				
1960	139 538	256 519	396 057	39 419	435 476
1961	173 459	332 364	505 823	42 489	548 312
1962	194 110	405 713	599 823	44 883	644 706
1963	201 348	441 765	643 113	46 900	690 013
1964	206 305	465 366	671 671	49 230	720 901
1965	184 235	446 493	630 728	45 600	676 328
1966	164 569	435 979	600 548	48 000	648 548
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozenten				
1961	+ 24,3	+ 29,6	+ 27,7	+ 7,8	+ 25,9
1962	+ 11,9	+ 22,1	+ 18,6	+ 5,6	+ 17,6
1963	+ 3,7	+ 8,9	+ 7,2	+ 4,5	+ 7,0
1964	+ 2,5	+ 5,3	+ 4,4	+ 5,0	+ 4,5
1965	− 10,7	− 4,1	− 6,1	− 7,4	− 6,2
1966	− 10,7	− 2,4	− 4,8	+ 5,3	− 4,1

Ausländische Wohnbevölkerung (ohne Saisonarbeiter) am 31. Dezember 1965 und 1966, nach Kantonen und Aufenthaltskategorien; approx. Ausländeranteile

Kantone	Ausländer im ganzen				Aufenthalter (ohne Saisonarbeiter)				Niedergelassene				Approx. Ausländer- anteile ¹⁾	
	1965	1966	Zu- bzw. Abnahme		1965	1966	Zu- bzw. Abnahme		1965	1966	Zu- bzw. Abnahme		1965	1966
Zürich	166 352	170 781	+ 4 429	+2,7	122 623	120 325	— 2 298	—1,9	43 729	50 456	+ 6 727	+15,4	%	%
Bern	76 945	80 291	+ 3 346	+4,3	61 885	62 883	+ 998	+1,6	15 060	17 408	+ 2 348	+15,6	8	8
Luzern	24 209	25 103	+ 894	+3,7	18 339	18 438	+ 99	+0,5	5 870	6 665	+ 795	+13,5	9	9
Uri	1 497	1 466	— 31	—2,1	1 060	1 021	— 39	—3,7	437	445	+ 8	+ 1,8	4	4
Schwyz	7 769	7 602	— 167	—2,1	5 769	5 427	— 342	—5,9	2 000	2 175	+ 175	+ 8,8	9	9
Obwalden	1 249	1 365	+ 116	+9,3	878	996	+ 118	+13,4	371	369	— 2	— 0,5	5	5
Nidwalden	1 809	1 893	+ 84	+4,6	1 368	1 394	+ 26	+1,9	441	499	+ 58	+13,2	7	8
Glarus	6 048	6 206	+ 158	+2,6	4 724	4 758	+ 34	+0,7	1 324	1 448	+ 124	+ 9,4	14	15
Zug	8 614	8 668	+ 54	+0,6	6 964	6 651	— 313	—4,5	1 650	2 017	+ 367	+22,2	14	14
Freiburg	11 100	11 382	+ 282	+2,5	9 106	9 225	+ 119	+1,3	1 994	2 157	+ 163	+ 8,2	7	7
Solothurn	27 329	29 010	+ 1 681	+6,2	21 883	22 336	+ 453	+2,1	5 446	6 674	+ 1 228	+22,5	13	13
Basel-Stadt	31 814	33 577	+ 1 763	+5,5	22 012	23 195	+ 1 183	+5,4	9 802	10 382	+ 580	+ 5,9	14	14
Basel-Land	24 567	27 356	+ 2 789	+11,4	18 828	20 194	+ 1 366	+7,3	5 739	7 162	+ 1 423	+24,8	14	15
Schaffhausen	11 147	11 810	+ 663	+5,9	8 428	8 588	+ 160	+1,9	2 719	3 222	+ 503	+18,5	16	16
Appenzell AR	5 785	5 937	+ 152	+2,6	4 622	4 724	+ 102	+2,2	1 163	1 213	+ 50	+ 4,3	11	12
Appenzell UR	933	939	+ 6	+0,6	758	753	— 5	—0,7	175	186	+ 11	+ 6,3	7	7
St. Gallen	45 013	47 069	+ 2 056	+4,6	32 574	33 261	+ 687	+2,1	12 439	13 808	+ 1 369	+11,0	12	13
Graubünden	16 839	17 274	+ 435	+2,6	11 207	11 388	+ 181	+1,6	5 632	5 886	+ 254	+ 4,5	11	12
Aargau	60 563	64 746	+ 4 183	+6,9	50 846	52 732	+ 1 886	+3,7	9 717	12 014	+ 2 297	+23,6	15	16
Thurgau	26 202	27 168	+ 966	+3,7	19 816	21 368	+ 1 552	+7,8	6 386	5 800	— 586	— 9,2	15	15
Tessin	47 096	48 932	+ 1 836	+3,9	27 195	27 770	+ 575	+2,1	19 901	21 162	+ 1 261	+ 6,3	22	23
Waadt	87 824	91 194	+ 3 370	+3,8	69 600	68 897	— 703	—1,0	18 224	22 297	+ 4 073	+22,3	18	19
Vaud	11 895	13 115	+ 1 220	+10,3	8 183	8 838	+ 655	+8,0	3 712	4 277	+ 565	+15,2	6	7
Neuenburg	26 553	28 298	+ 1 745	+6,6	21 385	21 700	+ 315	+1,5	5 168	6 598	+ 1 430	+27,7	17	17
Genève	81 091	83 805	+ 2 714	+3,3	58 329	58 836	+ 507	+0,9	22 762	24 969	+ 2 207	+ 9,7	31	31
Total	810 243	844 987	+34 744	+4,3	608 382	615 698	+ 7 316	+1,2	201 861	229 289	+27 428	+13,6	14	14,4
Funkt. intern. Büros u. ausl. Verw. approx.	15 000	15 000	—	—										
	825 243	859 987	+34 744	+4,2										

¹⁾ Anteil der Ausländer (einkl. der Funktionäre internat. Büros usw.) bezogen auf die Gesamtbevölkerung (runde Zahlen).

Tabelle 3

Bestand der Ausländer mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen seit 1950*

Jahr	Aufenthalter **			Niedergelassene			im ganzen					
	Erwerbs- tätig	Nichter- werbstatig	Total	Erwerbs- tätig	Nichter- werbstatig	Total	Erwerbstatig		Nichterwerbstatig		Total	
							Bestand	Differenz zum Vorjahr	Bestand	Differenz zum Vorjahr	Bestand	Differenz zum Vorjahr
Ende:												
1950	92 000	34 000	126 000	83 000	76 000	159 000	175 000		110 000		285 000	
1955	148 000	55 000	203 000	73 000	64 000	137 000	221 000	+ 46 000	119 000	+ 9 000	340 000	+ 55 000
1960	271 000	97 000	368 000	72 000	66 000	138 000	343 000	+122 000	163 000	+ 44 000	506 000	+166 000
1961	346 000	121 000	467 000	74 000	69 000	143 000	420 000	+ 77 000	190 000	+27 000	610 000	+104 000
1962	399 000	140 000	539 000	84 000	77 000	161 000	483 000	+ 63 000	217 000	+27 000	700 000	+ 90 000
1963	440 000	155 000	595 000	91 000	84 000	175 000	531 000	+ 48 000	239 000	+22 000	770 000	+ 70 000
1964	460 000	161 000	621 000	97 000	90 000	187 000	557 000	+ 26 000	251 000	+12 000	808 000	+ 38 000
1965	447 000	176 000	623 000	104 000	98 000	202 000	551 000	- 6 000	274 000	+23 000	825 000	+ 17 000
1966	442 000	189 000	631 000	117 000	112 000	229 000	559 000	+ 8 000	301 000	+27 000	860 000	+ 35 000

* teilweise geschätzt

** inkl. Funktionäre internat. Büros und deren Familien

Tabelle 4

Neuerteilte Niederlassungsbewilligungen sowie Nettozuwachs an Niedergelassenen 1960–1966

Jahr	Neuerteilte Niederlassungsbewilligungen *			Bestand Niedergelassene **			Nettozuwachs an Niedergelassenen **		
	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total
Ende:									
1960	3 932	2 761	6 693	71 000	67 000	138 000			
1961	6 884	3 956	10 840	74 000	69 000	143 000	3 000	2 000	5 000
1962	12 049	7 758	19 807	84 000	77 000	161 000	10 000	8 000	18 000
1963	8 329	6 322	14 651	91 000	84 000	175 000	7 000	7 000	14 000
1964	9 075	7 358	16 433	97 000	90 000	187 000	6 000	6 000	12 000
1965	12 440	10 389	22 829	104 000	98 000	202 000	7 000	8 000	15 000
1966	17 836	14 874	32 710	117 000	112 000	229 000	13 000	14 000	27 000

* ohne Geburten

** die Aufteilung in «Erwerbstätig» bzw. «Nichterwerbstätig» wurde auf Grund des an der Volkszählung 1960 festgestellten Prozentsatzes vorgenommen.

Tabelle 5

Geburten, Todesfälle und Geburtenüberschuss von Schweizern und Ausländern seit 1946

Jahr	Lebendgeborene			Gestorbene			Geburtenüberschuss		
	Schweizer	Ausländer	Total	Schweizer	Ausländer	Total	Schweizer	Ausländer	Total
1946	86 820	2 306	89 126	46 896	3 380	50 276	39 924	— 1 074	38 850
1950	81 987	2 789	84 776	44 358	3 014	47 372	37 629	— 225	37 404
1955	80 799	4 532	85 331	47 276	3 090	50 366	33 523	1 442	34 965
1960	83 005	11 367	94 372	48 690	3 404	52 094	34 315	7 963	42 278
1961	84 318	14 920	99 238	47 625	3 379	51 004	36 693	11 541	48 234
1962	84 617	19 705	104 322	51 268	3 857	55 125	33 349	15 848	49 197
1963	86 067	23 926	109 993	53 047	3 942	56 989	33 020	19 984	53 004
1964	85 720	27 170	112 890	49 640	3 969	53 609	36 080	23 201	59 281
1965	82 715	29 120	111 835	51 584	3 963	55 547	31 131	25 157	56 288
1966	80 902	28 836	109 738	51 914	3 890	55 804	28 988	24 946	53 934
In %									
1946	97	3	100	93	7	100	103	— 3	100
1950	97	3	100	94	6	100	101	— 1	100
1955	95	5	100	94	6	100	96	4	100
1960	88	12	100	93	7	100	81	19	100
1961	85	15	100	93	7	100	76	24	100
1962	81	19	100	93	7	100	68	32	100
1963	78	22	100	93	7	100	62	38	100
1964	76	24	100	93	7	100	61	39	100
1965	74	26	100	93	7	100	55	45	100
1966	74	26	100	93	7	100	54	46	100

Tabelle 6

*Erstmalige Aufenthaltsbewilligungen an neu in die Schweiz zugereiste Ausländer
(Einwanderung) seit 1946*

Einreisejahr	Erstmalige Aufenthaltsbewilligungen an Jahresaufenthalter			Aufenthaltsbewilligungen an Saisonarbeiter	Einwanderung im ganzen
	Total	Hievon			
		Erwerbstätig	Nicht-erwerbstätig		
1946	34 000	16 000	18 000	25 000	59 000
1950	49 000	32 000	17 000	32 000	81 000
1955	106 000	87 000	19 000	98 000	204 000
1960	162 000	138 000	24 000	157 000	319 000
1961	205 000	176 000	29 000	196 000	401 000
1962	210 000	180 000	30 000	222 000	432 000
1963	199 000	165 000	34 000	224 000	423 000
1964	196 000	159 000	37 000	241 000	437 000
1965	139 000	106 000	33 000	216 000	355 000
1966	132 000	100 000	32 000	191 000	322 000

Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung

Berechnungs- und Schätzungsgrundlagen

Die nachstehenden Tabellen 7 und 8 stützen sich auf die folgenden Berechnungen und Schätzungen:

Als Ausgangsbestand der *Niedergelassenen* dient der Ende 1966 von der Eidgenössischen Fremdenpolizei bei den Kantonen erhobene Bestand. Der jährliche Nettozuwachs an Niedergelassenen wurde auf Grund des bisherigen Zahlenverlaufs aus den Faktoren neuerteilte Niederlassungsbewilligungen und Geburtenüberschuss, abzüglich Ausreisen und Bürgerrechtswechsel berechnet. Dabei spielen die für die Jahre 1956–1966 zu verzeichnenden Einwanderungszahlen eine ausschlaggebende Rolle. Der Anteil der erwerbstätigen Niedergelassenen am Total wurde mit 51 Prozent angenommen.

Die Aufenthalter gliedern sich in die unter Ziffer III, 1 erwähnten Kategorien. Nicht mitgezählt werden die Grenzgänger (Augustbestand 1966: 48 000), da diese täglich an ihren Wohnort im Ausland zurückkehren müssen und in der Schweiz keine Aufenthaltsbewilligung, sondern lediglich eine Bewilligung zum Stellenantritt erhalten. Ebenso wenig sind die Saisonarbeitskräfte in den Bestandeserhebungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei enthalten. Denn als Saisonarbeiter sind nur solche Arbeitskräfte zu betrachten, die eine Saisonstelle bekleiden, deren Aufenthalt die Dauer eines Jahres nicht erreicht, und die sich im Verlaufe von fünf aufeinanderfolgenden Jahren während weniger als 45 Monaten in der Schweiz zur Arbeit aufhalten. Sie gehören demzufolge nicht zur ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz.

Im Bestand der erwerbstätigen Aufenthalter gemäss Tabellen 7 und 8 sind ausser den unselbständig Erwerbstätigen rund 4000 selbständig Erwerbstätige enthalten, deren Zahl als weiterhin konstant angenommen wird. Die Zahl der Schüler und Studenten (20 000) und der Rentner und langfristigen Kuraufenthalter (20 000), welche im Bestand der nichterwerbstätigen Aufenthalter inbegriffen sind, wird ebenfalls als konstant betrachtet. Bei den Familienangehörigen der erwerbstätigen Aufenthalter ist dagegen davon auszugehen, dass ihr Anteil von 23 Prozent im Jahre 1966 auf schätzungsweise 28 Prozent im Jahre 1976 ansteigen wird und zwar zufolge des anhaltend hohen Geburtenüberschusses sowie der wachsenden Zahl nichterwerbstätiger Ehefrauen. Im übrigen wird angenommen, dass sich die weiteren bestandesverändernden Faktoren bei den Aufenthaltern, nämlich Ein- und Ausreisen sowie Umschichtungen zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen die Waage halten.

Tabelle 7/1

*Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung bei Annahme der Initiative gegen die Überfremdung**

Variante 1: Bei Verwirklichung der Initiative innerhalb von 5 Jahren

Abbaujahr	Aufenthalter			Niedergelassene			Ausländische Wohnbevölkerung im ganzen			
	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Anteil der Ausländer an der Gesamt- bevölkerung
Ausgangs- bestand	432 000	184 000	616 000	117 000	112 000	229 000	549 000	296 000	845 000	%
1. Jahr	362 000	163 000	525 000	132 000	126 000	258 000	494 000	289 000	783 000	13,2
2. Jahr	307 000	144 000	451 000	142 000	137 000	279 000	449 000	281 000	730 000	12,4
3. Jahr	258 000	127 000	385 000	153 000	147 000	300 000	411 000	274 000	685 000	11,6
4. Jahr	214 000	110 000	324 000	164 000	158 000	322 000	378 000	268 000	646 000	10,9
5. Jahr	173 000	89 000	262 000	180 000	172 000	352 000	353 000	261 000	614 000	10,4
<i>Ver- änderung</i>										
Total	—259 000	—95 000	—354 000	+63 000	+60 000	+123 000	—196 000	—35 000	—231 000	
Durch- schnittl. pro Jahr	— 51 800	—19 000	— 70 800	+12 600	+12 000	+ 24 600	— 39 200	— 7 000	— 46 200	
* ohne Saisonarbeiter und ohne internat. Funktionäre und deren Familien; Ausgangsbestand Ende 1966										

Tabelle 7/2

Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung bei Annahme der Initiative gegen die Überfremdung*

Variante 2: Bei Verwirklichung der Initiative innerhalb von 10 Jahren

Abbaujahr	Aufenthalter			Niedergelassene			Ausländische Wohnbevölkerung im ganzen			
	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Anteil der Ausländer an der Gesamt- bevölkerung
Ausgangs- bestand	432 000	184 000	616 000	117 000	112 000	229 000	549 000	296 000	845 000	% 14,2
1. Jahr	384 000	172 000	556 000	132 000	126 000	258 000	516 000	298 000	814 000	13,7
2. Jahr	345 000	162 000	507 000	142 000	137 000	279 000	487 000	299 000	786 000	13,2
3. Jahr	309 000	152 000	461 000	153 000	147 000	300 000	462 000	299 000	761 000	12,7
4. Jahr	275 000	141 000	416 000	164 000	158 000	322 000	439 000	299 000	738 000	12,3
5. Jahr	241 000	124 000	365 000	180 000	172 000	352 000	421 000	296 000	717 000	11,9
6. Jahr	209 000	108 000	317 000	195 000	187 000	382 000	404 000	295 000	699 000	11,6
7. Jahr	181 000	93 000	274 000	209 000	200 000	409 000	390 000	293 000	683 000	11,3
8. Jahr	155 000	80 000	235 000	221 000	213 000	434 000	376 000	293 000	669 000	11,0
9. Jahr	138 000	71 000	209 000	228 000	220 000	448 000	366 000	291 000	657 000	10,7
10. Jahr	124 000	64 000	188 000	234 000	225 000	459 000	358 000	289 000	647 000	10,5
<i>Ver- änderung</i>										
Total	-308 000	-120 000	-428 000	+117 000	+113 000	+230 000	-191 000	-7 000	-198 000	
Durch- schnittl. pro Jahr	- 30 800	- 12 000	- 42 800	+ 11 700	+ 11 300	+ 23 000	- 19 100	- 700	- 19 800	
* ohne Saisonarbeiter und ohne internat. Funktionäre und deren Familien; Ausgangsbestand Ende 1966										

Tabelle 8

Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung bei Stabilisierung des Bestandes sämtlicher erwerbstätiger Ausländer
(Aufenthalter und Niedergelassene)*

Abbaujahr	Aufenthalter			Niedergelassene			Ausländische Wohnbevölkerung im ganzen			
	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Erwerbstätig	Nicht- erwerbstätig	Total	Anteil der Ausländer an der Gesamt- bevölkerung
Ausgangs- bestand	432 000	184 000	616 000	117 000	112 000	229 000	549 000	296 000	845 000	% 14,2
1. Jahr	417 000	187 000	604 000	132 000	126 000	258 000	549 000	313 000	862 000	14,4
2. Jahr	407 000	192 000	599 000	142 000	137 000	279 000	549 000	329 000	878 000	14,5
3. Jahr	396 000	195 000	591 000	153 000	147 000	300 000	549 000	342 000	891 000	14,6
4. Jahr	385 000	198 000	583 000	164 000	158 000	322 000	549 000	356 000	905 000	14,7
5. Jahr	369 000	190 000	559 000	180 000	172 000	352 000	549 000	362 000	911 000	14,7
<i>Ver- änderung</i> Total	—63 000	+6 000	—57 000	+63 000	+60 000	+123 000	—	+66 000	+66 000	—
Durch- schnittl. pro Jahr	—12 600	+1 200	—11 400	+12 600	+12 000	+ 24 600	—	+13 200	+13 200	—
* ohne Saisonarbeiter und ohne internat. Funktionäre und deren Familien; Ausgangsbestand Ende 1966										