

Beschlussprotokoll II

der 40. Sitzung des Bundesrates vom 5. November 1969

I. Aussprachen

1. Neue Fremdarbeiterregelung

Grundlage der Aussprache bilden je eine schriftliche Stellungnahme der Eidgenössischen Fremdenpolizei und des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, beide datiert vom 3. November 1969. Herr Bundespräsident von Moos kommentiert die beiden Arbeitspapiere, die namentlich bezüglich der Entplafonierung von einander abweichen. In den Ausführungen des BIGA wird von der Möglichkeit der Verweigerung eines automatischen Ersatzes der ausreisenden ausländischen Arbeitskräfte ausgegangen und von der Vorstellung, dass bei einem solchen System die Erteilung der Ausnahmegewilligungen zum grössten Teil (zum Beispiel für 45'000) den kantonalen Behörden zu uebertragen wäre. Die Betriebsplafonierung wäre aufzuheben, und nicht nur der Stellenwechsel, sondern auch der Berufswechsel sollte für die ausländischen Jahresaufenthalter nach einem Jahr frei sein. Die Betriebe wären damit in der Anstellung dieser Ausländer (wie auch der Schweizer und Niederelassenen) nicht mehr beschränkt. In der Studie der Eidgenössischen Fremdenpolizei wird dem gegenüber untersucht, ob es möglich wäre, die gegenwärtige betriebsweise Begrenzung grundsätzlich beizubehalten, sie aber so abzuändern, dass auch auf diese Weise das Stabilisierungsziel erreicht wird. Entsprechend den bis heute gäusserten Wünschen würden im Jahre 1970 nurmehr Ausländer entplafoniert, die seit fünf und mehr Jahren in einem dem Beschränkungsrahmen unterstellten Betrieb tätig wären. Im Jahre 1971 sollte zusätzlich ein weiterer Jahrring ausgeklammert werden. Da diese Massnahmen aber nicht genügten, sollte, um das Stabilisierungsziel zu erreichen, ein weiterer linearer Abbau von 7 % im Jahre 1970 und von 3 % im Jahre 1971 - oder in beiden Jahren je 5 % - verfügt werden. Herr Bundespräsident von Moos verweist in diesem Zusammenhang auch auf eine Eingabe der Regierung des Kantons Luzern, die sich für die Beibehaltung der betriebsweisen Plafonierung ausspricht, sowie auf eine Besprechung, die er mit Herrn Dr. Jucker, dem Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes hatte. Dr. Jucker würde eine befristete Zuzugssperre befürworten, verbunden mit einem Ausgleichskontingent für besondere Fälle. Herr Bundespräsident von Moos hält dafür, dass BIGA und Fremdenpolizei eventuell nochmals zusammenkommen sollten, um wenn irgendwie möglich zu einem gemeinsamen Antrag zu gelangen. Es stellt sich allerdings allmählich die Frage, ob mit Rücksicht auf die Zeitnot ein neues Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen durchgeführt



werden kann. Nächsten Montag wird die Initiative Schwarzenbach bereits von der nationalrätlichen Kommission behandelt. Bis dahin dürfte man wohl kaum etwas Konkretes präsentieren können. Im Parlament aber muss dann Stellung genommen werden, und es ist auf alle Fälle auch darauf zu drängen, dass die ganze parlamentarische Beratung rasch und ohne allfällige Aufträge zu weiteren Ergänzungsberichten über die Bühne geht.

Herr Tschudi unterstreicht, dass die **Ablehnung der Initiative** Schwarzenbach als dominierendes Ziel ins Auge gefasst werden muss. Diese Initiative verfügt aber im Volk über einen gewissen Anhang, und zwar sowohl in der deutschen wie in der französischen Schweiz. Es ist durchaus damit zu rechnen, dass am Tage der Abstimmung über diese Initiative viele geballte Spannungen zur Entladung kommen, wobei der Entscheid des Bürgers von persönlichen Eindrücken und Erfahrungen abhängen kann. Eine neue Regelung ist deshalb auf den 1. Januar 1970 unbedingt notwendig. Wenn diese von den Arbeitgebern und den Kantonen kritisiert wird, so ist dies keineswegs ein schlechtes Zeichen, ja für die Abstimmungskampagne sogar positiv zu werten. Mit den Vorschlägen der Fremdenpolizei kommt man nicht durch. Der von ihr vorgeschlagene Weg hat sich schon bisher als zu wenig wirksam erwiesen. Der in Aussicht genommene lineare Abbau von 7 % würde namentlich die Grossbetriebe - aber auch gewisse öffentliche Dienste - hart treffen. Man schwächt damit namentlich die leistungsfähigen Betriebe der Wirtschaft, was nicht positiv zu bewerten ist. Das System Grübel (BIGA) ist demgegenüber besser, und wirtschaftlich wie abstimmungspolitisch wirksamer. Das Problem ist auf jeden Fall sehr ernst und einer gründlichen Diskussion wert.

Herr Spühler ist damit einverstanden, dass Fremdenpolizei und BIGA sich nochmals gemeinsam an die Arbeit machen und beauftragt werden, ihre Thesen auf einen Nenner zu bringen. Man muss ihnen aber bestimmte Richtlinien geben, damit sie wissen, in welcher Richtung sie die Lösung zu suchen haben. Die Betrachtungsweise des BIGA sollte dabei dominieren. Man sollte unbedingt vom Grundsatz ausgehen, dass der Bestand an ausländischen Arbeitskräften zahlenmässig nicht über den heutigen Stand hinauswachsen darf. Der nationalrätlichen Kommission sollte man nächste Woche mindestens sagen, was wir planen, auch wenn noch keine formellen Beschlüsse gefasst sind.

Herr Bonvin ist ebenfalls der Auffassung, dass die Abstimmungskampagne um die Initiative Schwarzenbach ernst genommen werden muss. Die Richtlinien für die künftige Regelung des Fremdarbeiterproblems müssen so gestaltet werden, dass man im Volke den ernsthaften Willen des Bundesrates zu einer Stabilisierung erkennt. Auch Herr Bonvin hält die Methode des BIGA für eine gute Diskussionsgrundlage, macht aber darauf aufmerksam, dass auch die regionalen Gesichtspunkte bei dieser Neuordnung nicht vernachlässigt werden dürfen.

Herr Gnägi ist mit Herrn Tschudi einverstanden und betont die Notwendigkeit, alle Bestrebungen auf eine Stabilisierung des Ausländerbestandes zu konzentrieren. Er regt an, eventuell die Möglichkeit eines Zweiphasen-Systems zu prüfen, wobei für die ersten ein bis zwei Jahre eine völlige Stabilisierung ins Auge zu fassen wäre, gefolgt dann von einer zweiten Phase mit weitergehenden Massnahmen. Ein sofortiges, allzu rigoroses Vorgehen könnte für die heutige Konjunktur unserer Wirtschaft schädlich sein. Herr Gnägi hat deshalb auch gewisse Bedenken gegen die Aufgabe der Betriebsplafonierung, die zur Auspowerung bestimmter Gegenden führen könnte. Diese Massnahme sollte frühestens im Rahmen der zweiten Phase ins Auge gefasst werden. Die kantonalen Arbeitsämter schliessen sich einhellig der betrachtungsweise der Fremdenpolizei an.

Herr Celio verweist auf eine Versammlung des schweizerischen Baumeisterverbandes, der sich letzte Woche mit dieser Angelegenheit befasste. Die Stimmung war dabei sehr schlecht, da von Seiten des Baugewerbes festgestellt worden war, dass die Industrie heute Leute auf die Bauplätze schickt, um die ausländischen Arbeitskräfte abzuwerben. Mit Mühe konnte eine Resolution verhindert werden mit dem Begehren um eine Aufwertung des Schweizerfrankens. Im Falle der Entplafonierung wird dieses System noch krasser: In der Industrie ist mit einer eigentlichen Lohnexplosion zu rechnen. Die Anträge des BIGA sind zwar sympathisch, da die Kompetenz für die Zuteilung der Ausnahmegewilligungen weitgehend an die Kantone verwiesen wird, es bleibt aber das schwere Problem der Verteilung auf die Kantone. Die Entplafonierung ist als Fernziel wohl tragbar, sie darf aber unter keinen Umständen schlagartig vorgenommen werden, ansonst am Ende die Chemie und die Banken alles an sich reissen.

Herr Bundespräsident von Moos stellt zusammenfassend fest, dass heute kein Beschluss des Rates möglich ist, dass der Rat aber seiner Auffassung zugestimmt hat, wonach die Herren Grübel und Mäder nochmals zusammenkommen sollen, um möglichst bald eine gemeinsame Lösung auf Grund der Diskussion des Bundesrates auszuarbeiten. Sie sollte dabei auch die Möglichkeit eines Zweiphasen-Systems in ihre Betrachtungen einbeziehen. In diesem Sinne ist auch der nationalrätlichen Kommission Auskunft zu geben. Die Neuordnung muss auf jeden Fall auf den 1. Januar 1970 in Kraft treten, weshalb die Arbeiten zu beschleunigen sind, umsomehr als ein Vernehmlassungsverfahren unumgänglich erscheint. Die Fühlungnahme mit den Kantonen sollte sich aber auf die direkt zuständigen Mitglieder der Regierungen konzentrieren, und diese sind nötigenfalls telephonisch aufzubieten. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die Herren Grübel und Mäder in diesem Sinne zu orientieren.

2. Strafverfahren gegen die Attentäter von Kloten

Herr Bundespräsident von Moos orientiert über die Situation und macht darauf aufmerksam, dass die vor kurzem noch diskutierte Möglichkeit einer Rücknahme des Verfahrens und dessen Uebertragung an das Bundesstrafgericht heute praktisch unmöglich ist, da die Zürcher Behörden die Ueberweisung an ihr Geschworenengericht bereits vorgenommen und das Datum für den Prozess angesetzt haben. Welches aber der Entscheid des Bundesrates sei, muss dem arabischen Anwaltsverband und dem Regierungsrat des Kantons Zürich noch Bescheid gegeben werden. Herr Spühler bedauert, dass der Bundesrat nicht früher Stellung nehmen konnte, denn es steht fest, dass eine Rücknahme des Prozesses aus verschiedenen Gründen besser gewesen wäre. Jetzt ist dies aber tatsächlich schwer geworden. Immerhin sollte man noch abklären, ob nicht das Verfahren in Zürich zusammen mit der allfälligen Anrufung des Kassationshofes doch etwa gleich viel Zeit beansprucht wie das Verfahren vor dem Bundesstrafgericht allein. Herr Spühler wäre noch heute, wenn der Bundesrat dieser Auffassung ist, mit einer Rücknahme einverstanden. Für die Zukunft sollte man aber auf jeden Fall die Lehre ziehen und in all diesen Fällen, da politische und diplomatische Ueberlegungen eine Rolle spielen, nicht mehr die kantonale Gerichtsbarkeit beauftragen. Herr Celio hält dafür, dass heute eine Rücknahme praktisch nicht mehr in Frage kommt. Dies wäre nur damals denkbar gewesen, als die Zürcher Behörden das Verfahren **ungeschickt und schleppend** einleiteten. Gleicher Auffassung sind die Herren Bonvin und Gnägi, wobei der letztere allerdings die Frage aufwirft, ob nicht selbst gegen das Verfahren in Zürich noch verzögernde Rechtsmittel möglich sind, weil wir dann eine nochmalige Verschleppung erfahren könnten. Herr Bundespräsident von Moos ist bereit, diese von Herrn Gnägi aufgeworfene Frage noch zu prüfen. In der weiteren Diskussion wird von Herrn Spühler noch die Frage aufgeworfen, wie sich die Lage im Falle der Zurücknahme und der Ueberweisung des Prozesses an das Bundesstrafgericht in internationaler Sicht präsentiert. Er stellt fest, dass in diesem Falle gegen eine Kaution, welche Lybien **offeriert** hat, auch die arabischen Häftlinge freigegeben werden könnten. Der Rat bespricht kurz auch diesen Gesichtspunkt, bleibt aber dabei, dass eine Rücknahme im jetzigen Moment ohne eine begründete Desavouierung der Zürcher Justiz nicht mehr möglich ist. Es wird beschlossen, in diesem Sinne dem arabischen Anwaltsverband und dem Regierungsrat des Kantons Zürich Bescheid zu geben. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, diese Schreiben im Einvernehmen mit den beiden beteiligten Departementen auszuarbeiten und namens des Bundesrates abgehen zu lassen.

II. Umfragen

Herr Spühler

- orientiert den Rat über seine Eindrücke anlässlich seiner kürzlichen Besuche in Wien und in Belgrad;
- gibt bekannt, dass er kurz vor seiner Abfahrt nach Wien Herrn Botschafter Rüegger empfangen hat, der ihn über die Arbeiten des IKRK in Biafra orientierte. Herr Rüegger war sehr beeindruckt von der ungeheuren Not in Biafra. Wenn es nicht zu einem mindest kurzfristigen Waffenstillstand kommt, ist mit einem Massensterben von ungeheurem Ausmass zu rechnen. Jede Hilfsaktion ist aber aus politischen Gründen unerhört schwer. Man weiss nie woran man ist, da die Meldungen, die aus diesem Lande eintreffen, fortlaufend wieder dementiert werden. Nationalrat Franzoni, der ebenfalls in Biafra war, war seinerseits tief beeindruckt. Er hat gegenüber Generalsekretär Micheli den Wunsch geäussert, dass die Anerkennung der Visa für Biafraner möglichst erleichtert werde. Ferner hat er ihm Kenntnis gegeben vom Wunsch Ojukwus auf Anerkennung seines Landes durch die Schweiz, was aber natürlich nicht in Frage kommen kann. Herr Bonvin teilt dazu mit, dass der Sekretär des Bischofs von Sitten ebenfalls in Biafra war und ebenfalls die Nachricht mitbrachte, dass Ojukwu bereit wäre, einen befristeten Waffenstillstand anzunehmen, wenn er von der Schweiz vorgeschlagen wird. Die Furcht der Ibos ist gross, in absehbarer Zeit vollständig vernichtet zu werden. Auf die dringende Anfrage des Herrn Bundespräsidenten hin, was die Schweiz in dieser tragischen Lage tun könne, teilt Herr Spühler mit, dass in seinem Departement die Lage täglich Gegenstand von Besprechungen ist. Es sind auch Kontakte mit Oesterreich, Jugoslawien und Kaiser Haile Selassie aufgenommen worden, um möglicherweise gemeinsam Vorschläge zu machen. Herr Bundespräsident von Moos stellt fest, dass der Vatikan in diese Kontakte nicht eingeschlossen wurde, wozu wohl gewisse Gründe bestehen, doch sollte er auf dem Laufenden gehalten werden. Dies wird in Aussicht genommen.

Herr Gnägi

- orientiert den Rat über die Verhandlungen verschiedener parlamentarischer Kommissionen. Zum Florida-System wurde dabei in der ständerätlichen Militärkommission festgestellt, dass die Ausführungen im Geschäftsbericht für das Jahr 1968 zwar etwas dürftig sind, dass die Militärkommissionen aber richtig und ausführlich orientiert wurden. Auch von der Anordnung der Untersuchung wegen der Indiskretionen wurde zustimmend Kenntnis genommen.

Herr Gnägi (Forts.)

Am letzten Freitag hat auch eine weitere Sitzung der Hearing-Kommission stattgefunden, doch war sie nur von kurzer Dauer und es wurden keine Beschlüsse gefasst;

- gibt dem Rat Kenntnis von seinen weiteren Schritten in der Angelegenheit Florida: Materiell kommt die Angelegenheit in Ordnung. In dieser Hinsicht werden sich keine Schwierigkeiten mehr ergeben. Zu bereinigen bleibt hingegen das Verhältnis der Presseberichterstattung aus dem Parlament zur Wahrung der militärischen Geheimnisse. Das Militärdepartement hat nun ein Schreiben an den Verein der Schweizer Presse und den Zeitungsverlegerverband gerichtet und diese Organisationen eingeladen, die hängigen Probleme einer gemeinsamen Ueberprüfung zu unterziehen. Der Bundesrat sollte zu dieser Bereinigung sein Einverständnis geben, worauf die Bundeskanzlei die interessierten Stellen zusammennehmen könnte, um die wünschbare Klarheit zu schaffen. Herr Bonvin hält diese Klarheit ebenfalls für wünschbar, erachtet es aber als notwendig, dass zunächst intern Ordnung geschaffen wird durch eine Synthese der Meinungen der Verwaltung selbst. Erst anschliessend sollte die Diskussion nach aussen aufgenommen werden. Auf eine Frage des Herrn Bundespräsidenten, ob der Bundeskanzler dafür die richtige Person sei (in rein formeller und funktionaler Hinsicht) erwiedert Herr Gnägi, dass die Informationskontakte auch in der Bundeskanzlei zusammenlaufen, weshalb sein Vorschlag gerechtfertigt sei. Herr Bundeskanzler Huber ist ebenfalls der Meinung, dass die Angelegenheit sehr seriös vorbereitet werden muss. Man kann sich zudem fragen, ob es klug ist, wenn das Geschäft jetzt noch vor der Session an die Hand genommen wird. Es ist denkbar, dass man darüber im Parlament nicht eitel Freude empfindet. Auf jeden Fall aber muss die Frage der Immunität ~~eines~~ Parlamentsmitgliedes, das zugleich Redaktor ist, aus der Arbeit dieser Kommission ausgeschieden werden, da es sich hier um eine Frage handelt, die in erster Linie, ja ausschliesslich das Parlament angeht. Denkbar wäre eventuell auch hier das Vorgehen in zwei oder drei Phasen, wobei die erste Phase der internen Bereinigung gewidmet sein könnte. Auf Grund dieser Diskussion wird beschlossen:
 1. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die Angelegenheit an die Hand zu nehmen.
 2. Die Abklärung, insbesondere die Besprechungen mit den Vereinigungen der Presse, ist behutsam an die Hand zu nehmen, unter Ausklammerung der Fragen der parlamentarischen Immunität eines Redaktors, der dem Parlament angehört.
 3. Das Vorgehen hat sich in Phasen abzuspielen, wobei zunächst nur die erste Phase der internen Bereinigung an die Hand genommen werden soll.

- 7 -

Herr Bundespräsident von Moos

- gibt bekannt, dass das vorgesehene Gespräch am Kaminfeuer für das schweizerische Fernsehen ins Wasser gefallen ist. Ueber die Gründe orientiert eine Notiz des Bundeskanzlers an den Herrn Bundespräsidenten vom 29. Oktober 1969, das allen Mitgliedern des Rates ausgeteilt worden ist;
- teilt mit, dass der Christlich nationale Gewerkschaftsbund darauf dringt, dass er an dessen nächsten Kongress teilnehme, insbesondere im Hinblick auf die Verabschiedung von Herrn Nationalrat Heil, der Bundesrichter geworden ist. Der Herr Bundespräsident hat zugesagt, dass er am Sonntagmorgen eine kurze Ansprache halten werde, wobei er auch die Grüsse des Bundesrates überbringen könnte. Der Rat ist damit einverstanden.

Herr Bundeskanzler Huber

- stellt die Daten und die Bestellung der Delegationen für die kommenden Feiern (Wahl des Bundespräsidenten für 1970 und Wahl zweier neuer Bundesräte) zur Diskussion. Es wird beschlossen, dass sich die Mitglieder die Angelegenheit noch überlegen und an der nächsten Sitzung des Rates definitiv Beschluss gefasst wird - ebenso über die Feiern für die beiden neuen Ratspräsidenten;
- gibt bekannt, dass die Bundeskanzlei die Initiative für die Schulkoordination als Zustandekommen erklärt hat. Von 89'313 eingereichten Unterschriften sind 87'577 als gültig zu betrachten. Es ist nun darüber Beschluss zu fassen, welches Departement den Bericht an die Bundesversammlung vorzubereiten hat. Seinem Inhalt nach dürfte das Volksbegehren einzig das Departement des Innern betreffen. Beschluss: Der Rat überweist die Initiative für Schulkoordination dem Departement des Innern zur Ausarbeitung des Berichts an die Bundesversammlung.

6.11.1969 Br/Ba

BUNDESKANZLEI

geht an die Herren:

- Departementsvorsteher (7)
- Bundeskanzler (1)
- Vizekanzler (2)