

Dienstag, 15. August 1967.

Die Neugestaltung der Fremd-
arbeiterregelung.

Volkswirtschaftsdepartement.) Gemeinsamer Antrag vom
Justiz- und Polizeidepartement.) 10. August 1967 (Beilage).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

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

Das Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, in Zusammen-
arbeit mit dem Justiz- und Polizeidepartement bei den Kantonen
und den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein
Vernehmlassungsverfahren betreffend eine Neugestaltung der Fremd-
arbeiterregelung durchzuführen und danach dem Bundesrat Bericht
und Antrag zu unterbreiten.

Protokollauszug an das Justiz- und Polizeidepartement (5),
und an das Volkswirtschaftsdepartement (5).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

G. O. S. M.

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

An den B u n d e s r a t

Die Neugestaltung der Fremdarbeiterregelung

Zusammen mit seinem Beschluss vom 1. März 1966 über die Abänderung des Bundesratsbeschlusses vom 26. Februar 1965 über die Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften hat der Bundesrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement dem Bundesrat bis 30. Juni 1967 Bericht und Antrag über die Ablösung des geltenden Systems des Ausländerbestandes zu unterbreiten. Wir kommen diesem Auftrag wie folgt nach:

I. Die Notwendigkeit einer Neuregelung

Seit dem 1. März 1963 sind der Gesamtpersonalbestand und seit dem 1. März 1965 auch der Ausländerbestand der Betriebe begrenzt. Letzterer musste in verschiedenen Etappen um insgesamt 12 % herabgesetzt werden. Die Bestimmungen über die ausnahmsweise Bewilligung zur Erhöhung des Ausländerbestandes wurden sehr restriktiv formuliert. Diese Regelung war ausserordentlich starr, so dass schon einige Lockerungen vorgenommen werden mussten. Vor allem durfte der Gesamtpersonalbestand der Betriebe in zwei Stufen um insgesamt 10 % erhöht werden, und die Begrenzung wurde auf das Jahresende 1967 hin aufgehoben.

Diese Massnahmen genügen jedoch nicht, um der Wirtschaft wieder die erforderliche Bewegungsfreiheit zu verschaffen. Viele Betriebe sind stark auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, weil Schweizer für verschiedene Berufe unter gegebenen Bedingungen kaum noch zu finden sind. Ohne zusätzliche ausländische

Arbeitskräfte können grössere Neugründungen oder Betriebserweiterungen kaum noch vorgenommen werden. Das gilt auch für Betriebe, die stark rationalisiert sind und ein auf die schweizerischen Produktionsverhältnisse abgestimmtes und in Zukunft noch entwicklungsfähiges Produktionsprogramm besitzen. Das Wachstum ist ihnen verwehrt oder stark erschwert. Andererseits können Betriebe, die auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr wettbewerbsfähig sind und deshalb ständig in- und ausländisches Personal verlieren, ihren Ausländerbestand stets wieder durch Neuzuzüge aus dem Ausland auffüllen. Solche stagnierende oder rückläufige Betriebe binden eine grosse Anzahl ausländische Arbeitskräfte an sich, die an andern Arbeitsplätzen einen weit grösseren wirtschaftlichen Ertrag erzielen würden. Die Verschiebung zu wirtschaftlich wertvollen Betrieben wird aber durch die betriebsweise Plafonierung verunmöglicht.

Die betriebsweise Begrenzung des Ausländerbestandes hemmt also die Anpassung der Betriebsstruktur an die veränderten Marktverhältnisse und verhindert, dass die ausländischen Arbeitskräfte dort eingesetzt werden, wo der grösste volkswirtschaftliche Ertrag erzielt werden kann, was umso bedenklicher ist, als die kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte den mobilsten Teil des Arbeitskraftpotentials darstellen. Dadurch werden der Produktivitätsfortschritt und die wirtschaftliche Entwicklung ganz allgemein gehemmt, so dass in einigen Jahren das Sozialprodukt und damit auch die Löhne, die Sozialleistungen, das Investitionspotential, das Steuereinkommen der öffentlichen Hand usw. geringer sein werden als bei der optimal wirtschaftlichen Verwendung der Arbeitskräfte. Die Verfügbarkeit und Verteilung der Arbeitskräfte ist weitgehend auch für den Kapitaleinsatz bestimmend. Marktwidrige Verzerrungen in der Arbeitskräftestruktur haben somit auch zur Folge, dass Kapital fehlgeleitet und nicht mit optimalem Nutzen eingesetzt wird. Die Verlangsamung des marktbedingten Strukturanpassungsprozesses kann ferner dazu beitragen, dass die schweizerische

Wirtschaft den Anschluss an die internationale Wirtschaftsentwicklung allmählich verliert.

Die gegenwärtige starre Regelung wird nicht nur von der Wirtschaft, sondern auch von kantonalen Behörden, Organen der öffentlichen Meinungsbildung und von wichtigen politischen Kreisen mit immer stärkerem Nachdruck abgelehnt. Seit kurzem ist auch der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen davon abgerückt. Man kann es mit Recht nicht verstehen, warum leistungsfähigen Betrieben einige zusätzliche Ausländer für ein natürliches Wachstum verweigert werden müssen. Andererseits gibt es stagnierende Betriebe, die nicht einmal ihren Ausländerbestand voll auszunützen vermögen. Nachteilig wirkt sich ebenfalls die Vorschrift aus, dass Ausnahmegewilligungen erteilt werden müssen, wenn ein ausgesprochener Notstand vorliegt (Art. 6, Abs. 1, lit. a, BRB). Sie zwingt die Behörden häufig dazu, ausländische Arbeitskräfte für unwirtschaftliche Tätigkeiten in unwirtschaftlichen Betrieben zu bewilligen. Diese Ausnahmegewilligungen müssen durch den Abbau des Ausländerbestandes in leistungsfähigen Betrieben kompensiert werden, damit der Ausländerbestand nicht ansteigt. Die notwendigen Erleichterungen können aber auch nicht über eine Lockerung der Ausnahmegewilligung verwirklicht werden; ein solches Vorgehen würde das Risiko von Willkürentscheiden stark erhöhen oder die Begrenzung des Ausländerbestandes gefährden.

Aus den genannten Gründen ist die Weiterführung der gegenwärtig starren Regelung nicht mehr tragbar.

II. Die allgemeine Begrenzung des Ausländerbestandes

Aus staatspolitischen Gründen wird eine Begrenzung des Ausländerbestandes voraussichtlich noch auf Jahre hinaus notwendig sein. Zur Ablösung der betriebsweisen Begrenzung sind verschiedene andere Systeme denkbar, die hier unter dem Begriff der allgemeinen Begrenzung zusammengefasst werden.

Statt den Ausländerbestand betriebsweise zu begrenzen, wird bei der allgemeinen Begrenzung eine Höchstzahl der zuzulassenden ausländischen Arbeitskräfte festgesetzt, entweder für die einzelnen Wirtschaftszweige oder für jeden Kanton oder allgemein für die ganze Schweiz. Sobald die Höchstzahl erreicht ist, müsste jeweils eine Sperre für neue Anwerbungen im Ausland erlassen werden. Es dürften in diesem Fall keine neuen Aufenthaltsbewilligungen mehr erteilt werden, bis der Plafond infolge von Ausreisen wieder unterschritten wird.

Bei diesen drei allgemeinen Begrenzungsarten würde die Verteilung der im Rahmen der Plafonds zugelassenen ausländischen Arbeitskräfte auf die einzelnen Betriebe den Marktkräften überlassen und nicht mehr durch behördlichen Entscheid vorgenommen. Die Marktgesetze kämen dabei umso mehr zur Geltung, je grösser die Freizügigkeit der Ausländer auf dem Arbeitsmarkt ist, d.h. je weniger streng die Vorschriften über den Stellen- und Berufswechsel sind.

1. Die kantonsweise Begrenzung

Bei ihr werden die Wirkungen der Plafonierung durch die Kantons Grenzen beschränkt, so dass Strukturänderungen nur im kantonalen Wirtschaftsbereich eintreten könnten. Die Abwanderung der Ausländer nach Kantonen mit expansiver Wirtschaft würde verhindert, während andererseits Kantone mit weniger günstigen Entwicklungsmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen ihr Ausländerkontingent behalten könnten. Die Umschichtungen unter den Wirtschaftszweigen und Betrieben wären dagegen im Innern der Kantone möglich.

Die Festsetzung der kantonalen Kontingente würde jedoch grosse Schwierigkeiten verursachen. Man müsste wohl vom gegenwärtigen Stand ausgehen, womit sich aber die sogenannten Entwicklungskantone nicht abfinden würden. Sonderkontingente für solche Kantone müssten aber durch entsprechende Herabsetzung der Ausländerbestände bei den andern Kantonen kompensiert werden

oder müssten zu einer Erhöhung des Ausländerbestandes führen. Beide Alternativen sind nicht tragbar.

Ferner ist gegen die kantonsweise Begrenzung einzuwenden, dass die Kantone schon längst nicht mehr als Wirtschaftsräume betrachtet werden können. Im Zeitalter der europäischen Integration wäre eine Einteilung der Wirtschaft nach Kantonen absurd. Die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur würde durch eine kantonsweise Begrenzung verfälscht, indem Standorte verlagert oder beibehalten werden, nur weil ausländische Arbeitskräfte vorhanden sind, sonst aber wirtschaftlich kein Anlass besteht. Es wäre aber auch denkbar, dass die kantonsweise Begrenzung den Impuls für die Strukturbereinigung und Kräftigung der Wirtschaft in wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten schwächen würde, so dass die Wirtschaft jener Kantone relativ unproduktiver würde und noch mehr zurückbliebe. Die kantonsweise Begrenzung wäre also gerade für die wirtschaftlich schwachen Kantone ein Danaergeschenk. Aus diesen Gründen kann die kantonsweise Begrenzung nicht in Frage kommen.

2. Die Begrenzung nach Wirtschaftszweigen

Durch Festsetzung eines Höchstbestandes an ausländischen Arbeitskräften für jeden Zweig der Volkswirtschaft oder für Gruppen von Wirtschaftszweigen würde gleichzeitig auch der gesamte Ausländerbestand begrenzt, während Umschichtungen innerhalb eines Wirtschaftszweiges von Betrieb zu Betrieb ohne Rücksicht auf die Kantongrenze möglich wären.

Dieses System würde zu einer Bereinigung der Betriebsstruktur innerhalb der Branchen führen, soweit sie nicht durch Kartellmassnahmen verzögert oder verhindert würde. Auf diese Weise könnte eine gewisse Stärkung der Wirtschaftszweige erzielt werden. Mit der Zeit würde jedoch die Branchenstruktur erstarren, und die Verschiebungen zwischen den Wirtschaftszweigen, welche durch die wirtschaftliche oder technische Entwicklung bedingt sind, würden erschwert oder verhindert.

Die Einführung der branchenweisen Plafonierung würde auf grosse technische Schwierigkeiten stossen, weil die Wirtschaftszweige nicht genau bestimmt und zahlreiche Betriebe in verschiedenen Branchen tätig sind. Gegenwärtig besteht keine für die branchenweise Plafonierung verwendbare Statistik. Nur für einige wenige Wirtschaftszweige wie z.B. das Baugewerbe, das Gastgewerbe und die Textil- und Bekleidungsindustrie lässt sich die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte annähernd bestimmen. Es müsste also eine neue Einteilung der Betriebe vorgenommen und die Ausländerstatistik neu nach Wirtschaftszweigen aufgebaut werden, was zahlreiche Probleme aufwerfen würde. In vielen Fällen ist die Zugehörigkeit der Arbeitskräfte zu einem bestimmten Wirtschaftszweig auf Grund der persönlichen Ausweise kaum feststellbar.

Aus den dargelegten Gründen ist die allgemeine Einführung der Begrenzung nach Wirtschaftszweigen abzulehnen.

3. Die gesamtschweizerische Begrenzung

Die gesamtschweizerische Plafonierung mit Freizügigkeit sorgt von allen Begrenzungssystemen am besten dafür, dass die Arbeitskräfte durch die Marktgesetze verteilt und dort eingesetzt werden, wo sie den grössten Ertrag erzielen. Sie ist also unter dem Gesichtspunkt des Produktivitätsfortschrittes und des Wirtschaftswachstums am vernünftigsten und erfordert auch keine staatlichen Eingriffe in den betrieblichen Arbeitskräftebestand. Schon die Expertenkommission für eine differenziertere Fremdarbeiterregelung unter dem Vorsitz von Herrn Prof. Keller hat in ihrem Bericht vom 30.10.1965 die Einführung der gesamtschweizerischen Begrenzung nachdrücklich empfohlen.

Eine plötzliche Umstellung von der gegenwärtigen betriebsweisen Regelung zur gesamtschweizerischen Begrenzung wird vielfach abgelehnt, weil diese dem Abwerben von ausländischen Arbeitskräften kein Hindernis entgegengesetzt, was in einer mit Arbeitskräftemangel verbundenen Expansionsphase zu einer abrupten

Strukturänderung führen könnte. Wir halten diese Befürchtungen als übertrieben. Die Expansion hat heute ihren Höhepunkt überschritten. Zudem richten sich die Wirkungen der gesamtschweizerischen Begrenzung nicht einseitig gegen das Bestehende, sondern bremsen auch die Expansion. Neue Projekte werden nicht mehr ausgeführt, wenn die nötigen Arbeitskräfte fehlen oder wenn sie nur noch zu Kosten erhältlich sind, welche die Rentabilität gefährden. Eine wilde Jagd nach Arbeitskräften ist kaum zu befürchten, denn heute und künftig sind nur wenige Arbeitgeber bereit, die Löhne durch Abwerbung rücksichtslos und auf breiter Front heraufzutreiben, und die von ihnen ausgehende Nachfrage ist nicht gross genug, um die Lohnstruktur kurzfristig erheblich zu beeinflussen.

Administrativ ist die Durchführung der gesamtschweizerischen Begrenzung möglich. Sie setzt, abgesehen von einer gewissen Zentralisierung des Gesuchsverfahrens (siehe Seite 12), voraus, dass der Ausländerbestand häufiger und rascher und soweit als möglich auch zuverlässiger als bisher erhoben werden kann. Ueber die dazu erforderlichen statistischen Neuerungen wird dem Bundesrat demnächst ein besonderer Bericht zugehen.

III. Der Uebergang zur gesamtschweizerischen Begrenzung

Angesichts der weitverbreiteten Befürchtungen und weil die Verbesserung der Ausländerstatistik noch nicht durchgeführt werden konnte ist es nicht möglich, sofort und in einem Schritt zur gesamtschweizerischen Begrenzung überzugehen. Wir empfehlen deshalb ein schrittweises Vorgehen, das zur gesamtschweizerischen Begrenzung führt, wobei diese erreicht werden soll, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften sich etwas beruhigt hat oder die Befürchtungen gegenüber der gesamtschweizerischen Begrenzung zurückgegangen sind.

Im Vordergrund stehen die drei nachfolgend beschriebenen Varianten A - C. Sie stimmen in folgender Beziehung überein:

a) Für die Saisonarbeitskräfte ist der sofortige Uebergang zur **branchenweisen Plafonierung** vorgesehen. Die betriebsweise Plafonierung ist noch beizubehalten und schrittweise zu lockern. Die Saisonarbeitskräfte werden sowohl im Uebergangsstadium wie im Endstadium nicht in einem gesamtschweizerischen Plafond aufgehen können, sondern gesondert behandelt werden müssen. Dies rechtfertigt sich schon deshalb, weil Saisonarbeitskräfte überfremdungspolitisch weniger bedenklich sind als Daueraufenthalter, so dass unter Umständen auch einmal eine Erhöhung des Saisonnierplafond in Frage kommen kann. Aber auch aus technischen Gründen ist eine besondere Behandlung unerlässlich. Falls für alle ausländischen Arbeitskräfte, gleichgültig ob Nichtsaisonniers oder Saisonniers, eine einzige Höchstzahl festgesetzt würde, bestünde die Gefahr, dass das Kontingent bereits ausgeschöpft wäre, wenn die Sommersaisonhotellerie oder die Konservenindustrie ihre ausländischen Saisonarbeitskräfte benötigen. Saisonarbeitskräfte werden vom Baugewerbe, vom Gastgewerbe und von einer kleinen Gruppe von Industrien, vor allem von der Lebensmittelindustrie, benötigt. Für diese drei Wirtschaftszweige ist deshalb die Zahl der Saisonarbeitskräfte branchenweise zu plafonieren. Die Landwirtschaft wird wie bisher ausgenommen werden können, da dort die Zahl der Arbeitskräfte von selbst zurückgeht.

Daneben gibt es noch eine beschränkte Anzahl Saisonarbeitskräfte in andern Wirtschaftszweigen. Es handelt sich vorwiegend um Frauen von Saisonniers. Diese Frauen sind an sich keine eigentlichen Saisonarbeitskräfte, doch wird ihre Aufenthaltsbewilligung zeitlich gleich begrenzt wie diejenige ihrer Ehemänner. Die zeitliche Begrenzung kann beibehalten werden, doch wären künftig die Frauen von Saisonniers, die ausserhalb von Erwerbszweigen arbeiten, für welche die Saisonniers branchenweise plafoniert sind, statistisch nicht mehr als Saisonniers zu erfassen, sondern würden dem Kontingent der Nichtsaisonniers angerechnet.

- b) Gemeinsam ist ferner allen Varianten, dass die bisherigen Vorschriften und Verfahren über die Einreise und die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung beibehalten werden, so also auch die Notwendigkeit, ein Visum oder eine Zusicherung vor der Einreise zu beschaffen, die Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, insbesondere die Abklärung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und der Unterkünfte usw. Ebenfalls beibehalten bleiben - wenigstens für die Uebergangszeit - die Vorschriften über den Stellen- und Berufswechsel. Die Beschränkung des Berufswechsels hat seit dem Inkrafttreten der Massnahmen gegen die Ueberfremdungsgefahr zwar viel von ihrem ursprünglichen Sinn verloren. Sie wird in Zukunft durch eine eidgenössische Regelung vereinheitlicht und später schrittweise stark gemildert werden müssen.
- c) Eine Sonderbehandlung ist auch für hochgestelltes Personal notwendig, d.h. für zeichnungsberechtigtes Führungspersonal und Akademiker mit abgeschlossener Hochschulbildung. Dieses soll auf Grund einer Ausnahmebestimmung jederzeit zugelassen werden.

Variante A: Gesamtschweizerische Begrenzung der ausländischen Arbeitskräfte (Niedergelassene und kontrollpflichtige Nichtsaisonarbeitskräfte) mit schrittweiser Lockerung der betriebsweisen Begrenzung

Für die ganze Schweiz und alle Wirtschaftszweige wird eine einzige Höchstzahl an ausländischen Arbeitskräften (Niedergelassene und kontrollpflichtige Nichtsaisonarbeitskräfte) eingeführt. Sobald diese erreicht ist, wird die Zuzugssperre erlassen, und die Betriebe können Personal nicht mehr aus dem Ausland, wohl aber schon in der Schweiz befindliche ausländische Arbeitskräfte anwerben.

Im Sinne einer Uebergangslösung und zur Gewährung einer Anpassungsfrist wird die betriebsweise Begrenzung der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte noch eine zeitlang weitergeführt, jedoch nicht mehr allein im bisherigen Sinn der Festset-

zung eines garantierten Höchstbestandes, sondern im Rahmen eines höchstzulässigen Bestandes und eines garantierten Mindestbestandes an ausländischen Arbeitskräften. Für jeden Betrieb wird eine Mindest- und eine Höchstgrenze für die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte eingeführt, z.B. als Minimum 80 % und als Maximum 100 % des Ausgangsbestandes an ausländischen Arbeitskräften gemäss BRB vom 26.2.65/10.2.67. Falls die Mindestgrenze (z.B. 80 %) durch den Austritt von ausländischen Arbeitskräften unterschritten wird, kann der Betrieb jederzeit, also auch nach Erlass der Zuzugssperre, Ersatz aus dem Ausland nachziehen, bis die Mindestgrenze wieder erreicht ist. Bis zur Höchstgrenze (z.B. 100 %) dürfen im Inland befindliche ausländische Arbeitskräfte immer angestellt werden, zusätzliches Personal aus dem Ausland aber nur bis zum Erlass der Zuzugssperre.

Die Summe der Mindest-Plafonds muss kleiner sein als das Globalkontingent. Die Differenz bildet die Manöveriermasse, die gemäss den Marktgesetzen verteilt und von wachsenden Betrieben an sich gezogen werden kann. Durch eine schrittweise Herabsetzung der den Betrieben garantierten Mindestbestände wäre die Manöveriermasse allmählich zu vergrössern. Entsprechend würden die Höchstgrenzen hinaufgesetzt. Schliesslich würde die gesamtschweizerische Plafonierung durch Aufhebung der Mindest- und Höchstgrenzen hergestellt. Am besten wäre es, wenn der Wirtschaft von vornherein eine bestimmte Frist bekannt gegeben würde, in welcher diese Entwicklung abzulaufen hätte. Sie könnte auf diese Weise ihre langfristige Planung entsprechend einrichten und wüsste von vornherein, mit welchen festen Grössen auf dem Arbeitsmarkt sie zu rechnen hat. Die Regelung ist jedoch sehr anpassungsfähig; so kann ohne weiteres ein Ruhejahr zwischen zwei Etappen eingeschoben werden, oder man kann von vornherein oder später auf einen festen Zeitplan verzichten und die Durchführung der wirtschaftlichen Entwicklung und den jeweiligen Erfahrungen anpassen, also je nachdem beschleunigen, verlangsamen oder vorübergehend einstellen.

Bei dieser Variante ist der Arbeitgeber nicht mehr gezwungen, auf Grund einer behördlichen Verfügung ausländische Arbeitskräfte zu entlassen; insbesondere findet keine betriebsweise Herabsetzung der Ausländerbestände mehr statt. Eine allfällige Herabsetzung des Ausländerbestandes wird nicht durch die Behörden, sondern durch die Marktgesetze vollzogen. Auch ist keine betriebsweise Kompensation der neu erteilten Niederlassungsbewilligungen durch einen Abbau bei den Aufenthalttern mehr notwendig. Da die Behörden nicht mehr direkt in den einzelnen Betrieben intervenieren, sondern nur noch indirekt durch Festsetzung des Gesamtplafond und der betrieblichen Maxima und Minima einen Einfluss ausüben, kann sehr bald auf eine Ausnahmeregelung verzichtet werden. Nur für neue Betriebe und allenfalls für grosse Entwicklungsprojekte der Kantone müssten noch auf Grund einer Ausnahmeregelung Mindestgarantien und Maxima eingeräumt werden.

Da stets zahlreiche ausländische Arbeitskräfte wieder ausreisen, würde einige Zeit nach Erlass der Zuzugssperre der Höchstbestand unterschritten. Um die Wirtschaft nicht allzu stark von Arbeitskräften zu entblößen, müsste dann die Zuzugssperre aufgehoben werden, bis der Höchstbestand wieder erreicht ist. Die rechtzeitige Aufhebung und Wiederverhängung der Zuzugssperre setzt verbesserte statistische Methoden voraus, welche es erlauben würden, den Ausländerbestand häufiger und rascher zu erheben. Wir verweisen hiefür auf den kommenden Bericht über die Neugestaltung der Ausländerstatistik. Die verbesserte Statistik braucht jedoch nicht schon im ersten Stadium bereit zu sein, da die Zulassungssperre bei kleineren Spannen zwischen Minimum und Maximum jährlich nur einmal aufgehoben werden kann.

Am schwierigsten wird bei der Variante A die **Abstimmung** der Maxima und Minima auf den jeweiligen Höchstbestand und die Handhabung der Zuzugssperre sein. Es stellen sich jedoch keine Probleme, die mit einiger Erfahrung und gutem Willen nicht lösbar sind. Vor allem stellt sich die Frage, was nach Aufhebung der Zuzugssperre im Falle eines Gesuchsüberhanges über die verfügbare Zulassungs-

quote vorzukehren ist. Eine eigentliche Verteilung nach wirtschaftlichen oder betrieblichen Kriterien ist nicht empfehlenswert und auch nicht erforderlich. Im Vordergrund steht die chronologische Behandlung der Gesuche, die struktureutral, wenn auch mit gewissen Zufälligkeiten, verbunden ist. Gemäss den Abklärungen mit der Fremdenpolizei wäre dieses Verfahren technisch durchführbar. Es würde voraussetzen, dass sämtliche von den kantonalen Fremdenpolizeibehörden ausgestellten Aufenthaltssicherungen und Einreisebewilligungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei zur Visierung zuzustellen sind. Zur Bewältigung dieser Mehrarbeit müsste das Personal der Eidgenössischen Fremdenpolizei um 10 - 20 Personen vermehrt und entsprechend zusätzlicher Büroraum zur Verfügung gestellt werden.

Es sind aber auch andere Lösungen als die chronologische Behandlung durchführbar.

Variante B: Schrittweise Entlassung der Ausländer aus der Plafonierung nach Massgabe der Aufenthaltsdauer mit individueller und fortlaufender Herabsetzung der Ausländerbestände der Betriebe.

Die ausländischen Arbeitskräfte, die sich seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben, werden fortlaufend nach Massgabe ihrer Aufenthaltsdauer aus der betriebsweisen Begrenzung entlassen. Nach fünf Jahren Aufenthalt werden die Bewilligungen normalerweise zweimal für zwei Jahre verlängert, worauf dann die letzte Verlängerung mit Entlassung aus der eidgenössischen Kontrolle erfolgt. In einer ersten Phase sind deshalb diejenigen Ausländer von der Plafonierung auszunehmen, welche die Niederlassungsbewilligung erhalten und die sich im zehnten Aufenthaltsjahr befinden, in einer zweiten Phase zusätzlich diejenigen mit neun und acht Jahren, in einer weiteren Phase diejenigen mit sieben und sechs Jahren Aufenthalt.

Der einzelne Betrieb ist somit nicht mehr jedes Jahr schematisch zu einem bestimmten Abbau verpflichtet. Die Herabsetzung der Arbeitskräfte wird vielmehr dadurch erreicht, dass ein Arbeit-

geber diejenigen Ausländer, die in das Niederlassungsverhältnis übertreten oder mit ihrem "Jahrring" aus der betriebsweisen Begrenzung entlassen werden, nicht mehr durch neu zuziehende oder hier weilende plafonierte Ausländer ersetzen kann. Andererseits stünde es jedem Betrieb frei, seinen Bestand mit den von der Plafonierung nicht mehr erfassten Arbeitnehmern beliebig zu erhöhen. Je grösser das Kontingent der aus der betriebsweisen Plafonierung entlassenen Ausländer ist, desto mehr Arbeitskräfte stehen der Wirtschaft frei zur Verfügung. Andererseits reduziert sich aber der betriebsweise plafonierte Ausländerbestand automatisch im gleichen Umfang.

Da die Mobilität der ausländischen Arbeitskräfte mit zunehmender Aufenthaltsdauer abnimmt, wird die Wirksamkeit der Marktgesetze bei der Variante B in den ersten Abbauphasen geringer sein als bei der Variante A, was, je nach der Interessenlage, als Vor- oder Nachteil betrachtet werden kann. In den weiteren Abbauphasen wird dagegen die Zahl jener Arbeitskräfte, die ein Arbeitgeber ohne Anrechnung auf seinen Betriebsplafond anstellen kann, beträchtlich ansteigen. Heute beläuft sich der Bestand der ausländischen Arbeitskräfte, welche sich seit 9 Jahren in der Schweiz aufhalten, auf schätzungsweise 15'000, während die Zahl der 5-jährigen Aufenthalter bereits rund 40'000 ausmacht. Insgesamt würden bei Entlassung der 5- und mehrjährigen erwerbstätigen Aufenthalter aus der Plafonierung 100'000 bis 120'000 Ausländer von den Plafonierungsbestimmungen befreit.

Die von der Plafonierung ausgeklammerten Arbeitskräfte, welche dem Arbeitgeber bei der Herabsetzung seines Ausländerbestandes voll belastet werden, erfahren infolge Ausreisen, Bürgerrechtswechsel und Todesfälle fortlaufend eine Bestandesverminderung. Dadurch ergibt sich eine Differenz zwischen der betriebsweisen Herabsetzung der Ausländerbestände und dem Bestand der effektiv anwesenden erwerbstätigen Ausländer. Diese Differenz ist insbesondere als Kompensation für die Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen sowie für Ausnahmegewilligungen (Härtefälle und Neu-

gründungen) zu verwenden. Da mit fortschreitender Ausklammerung weiterer "Jahrringe" die Zahl der Ausreisen immer mehr zunimmt, wird auch die erwähnte Differenz stets grösser. Wollte man nach Ausklammerung der 5-jährigen Aufenthalter noch weitere "Jahrringe" aus der Plafonierung entlassen, stellte sich daher die Frage von Ausgleichsmassnahmen, d.h. die durch den automatischen Abbau bewirkte zu grosse Reduktion der betriebsweisen Ausländerbestände müsste durch die Bewilligung neuer Ausländer teilweise ausgeglichen werden. Die damit verbundenen administrativen Umtriebe und Schwierigkeiten wären jedoch derart gross, dass alsdann der Uebergang zur generellen Plafonierung vollzogen werden müsste. Variante B kommt also vor allem dann in Frage, wenn als Nahziel lediglich eine beschränkte Zahl von erwerbstätigen Aufenthaltern aus der Plafonierung ausgeklammert werden soll.

Nach Variante B hat die Fremdenpolizei inskünftig alle aus der Plafonierung ausscheidenden Ausländer fortlaufend dem Arbeitsamt durch Uebermittlung einer Kopie der Bewilligung zu melden und im Ausweispapier des Ausländers einen entsprechenden Vermerk anzubringen. Gestützt auf die Meldungen der Fremdenpolizei setzt das kantonale Arbeitsamt den Ausländerbestand der einzelnen Betriebe fortlaufend herab. Die administrativen Aufwendungen sind also bei der Variante B verhältnismässig gering. Zudem braucht das bestehende Gesuchs- und Zustimmungsverfahren nicht geändert zu werden.

Bei dieser Variante besteht die Gefahr, dass ein Arbeitgeber die Beschränkungsmaßnahmen dadurch zu umgehen versucht, dass er Arbeitskräften, die kurz vor der Entlassung aus der Plafonierung stehen, kündigt, um seinen Ausländerbestand auf der bisherigen Höhe halten zu können. Um derartigen Umgehungsversuchen entgegenzutreten, müsste eine Bestimmung vorgesehen werden, wonach Gesuche solcher Arbeitgeber um Verlängerung abgelaufener Bewilligungen und um Zulassung neuer Arbeitskräfte abzulehnen oder nur teilweise zu bewilligen sind, was aber in der Praxis Schwierigkeiten verursachen würde.

Variante B setzt ab 1969 eine Statistik voraus, welche über die Dauer des Aufenthaltes der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte Aufschluss gibt. Im Rahmen der von der Eidgenössischen Fremdenpolizei bereits in die Wege geleiteten Zentralisierung der statistischen Verarbeitung der kantonalen Aufenthaltsentscheide wird eine solche Statistik rechtzeitig zur Verfügung stehen. Dagegen ist für die Verwirklichung der vorliegenden Variante die von der Expertenkommission vorgeschlagene neue Ausländerstatistik nicht notwendig.

Der Vorteil der Variante B liegt darin, dass der einzelne Betrieb den aus der Plafonierung entlassenen Ausländer an sich nicht abbauen muss. Verliert er ihn, so ist dies - gleich wie bei der Abwanderung von Schweizerbürgern - nicht auf einen behördlichen Entscheid zurückzuführen. Allerdings werden zufolge der Wirksamkeit der Marktgesetze verschiedene Betriebe ihren Bestand nicht durch die der Plafonierung nicht mehr unterstellten Ausländer auffüllen können. Variante B hat im weiteren den Vorteil, dass die Zuteilung neu einreisender Arbeitskräfte im Gegensatz zur Variante A weniger von Zufälligkeiten abhängig ist, weil auf die Einführung eines chronologischen Gesuchsverfahrens verzichtet werden kann. Nachteilig wirkt sich dagegen aus, dass Betriebe, die vorwiegend mit Ausländern arbeiten, die sich seit weniger als 5 Jahren in der Schweiz aufhalten, weniger dem Wirken der Marktgesetze ausgesetzt werden. Infolge weitgehend unveränderter Betriebsplafonds werden sie auch beim Nachzug von Arbeitskräften aus dem Ausland gegenüber den Unternehmen, die relativ hohe Prozentsätze an ausländische Arbeitskräfte mit mehr als fünf Jahren Aufenthalt aufweisen, begünstigt. Ebenso fällt nachteilig in Betracht, dass auf Ausnahmewilligungen selbst bei Einschränkung der Ausnahmebestände nicht verzichtet werden kann.

Variante C: Schrittweise Entlassung der Ausländer aus der Plafonierung nach Massgabe der Aufenthaltsdauer mit Fortführung der allgemeinen prozentualen Herabsetzung der Ausländerbestände der Betriebe

Diese Variante wurde vom Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen ausgearbeitet, dessen Ausführungen wir im folgenden mit einigen materiell unwesentlichen Kürzungen und Umstellungen übernehmen:

Die Gesamtzahl der in einem bestimmten Jahr zuzulassenden Fremdarbeiter muss vom Bundesrat im voraus festgelegt werden, wobei entweder die Zahl von Jahr zu Jahr neu zu bestimmen ist oder aber im voraus nur die Grundsätze für die Bemessung der Fremdarbeiterzahl beschlossen werden (z.B. ein bestimmter Abbaurythmus oder eine Stabilisierung). Diese Fremdarbeiterzahl ist auf die Arbeitgeber nach Grundsätzen zu verteilen, welche für mehrere Jahre im voraus festgelegt werden, damit die Arbeitgeber sich in ihren Dispositionen auf die neue Politik einstellen können. Die Grundsätze sollen den möglichst reibungslosen Uebergang vom System der betriebsweisen Plafonds zum System der freien Anwerbung von Fremdarbeitern, sei es mit oder ohne zahlenmässige Beschränkung ihrer Gesamtzahl, durch die Bundesbehörden gewährleisten. Dabei sollen weder der Zeitpunkt für die Erreichung des Endzustandes noch dieser selbst präjudiziert werden.

Die Liberalisierung in der Fremdarbeiterzuteilung erfolgt, indem künftig ein schrittweise zunehmender Anteil der ausländischen Arbeitskräfte aus der Kontingentierung herausgenommen werden. Der nächste Schritt würde darin bestehen, die den Niedergelassenen am ehesten verwandte Gruppe von Fremdarbeitern aus der Betriebskontingentierung auszuklammern. Dies wären in einer ersten Liberalisierungsetappe die Fremdarbeiter mit bereits sehr langer Anwesenheit in der Schweiz, also die z.B. im 9. oder 10. Aufenthaltsjahr befindlichen. Diese langjährigen Aufenthalter würden einerseits dem Betriebsplafond nicht mehr angerechnet, andererseits arbeitsmarktlich (nicht fremdenpolizeilich) völlig den Niedergelassenen gleichgestellt, könnten also Beruf, Stelle und Kanton wie Schweizer und Niedergelassene wechseln. In einer zweiten Liberalisierungsstufe könnten beispielsweise auch die im 8. Aufenthaltsjahr befindlichen Fremdarbeiter arbeitsmarktlich den Niedergelassenen gleichgestellt werden usw. Die ersten "Jahrringe" werden relativ klein sein, doch steigt die Zahl der Fremdarbeiter in den später zur Befreiung kommenden Jahrgängen steil an. Um einer vielleicht in den späteren Stufen allzu progressiven Liberalisierung zu begegnen, könnte anstelle der Freigabe von ganzen Jahrgängen eine feinere Dosierung mit Stichdaten in Frage kommen (z.B. Freigabe der vor dem 1. Mai 1964 Eingereisten).

Die betrieblichen Fremdarbeiterplafonds müssen allgemein weiter herabgesetzt werden. Falls eine Stabilisierung des Fremdarbeiterbestandes angestrebt wird, so müssen die Betriebsplafonds soweit herabgesetzt werden, dass die Summe der Betriebskontingente zuzüglich das Kontingent der frei werdenden Fremdarbeiter dem letztjährigen Fremdarbeiterbestand entspricht. Wird dagegen ein Abbau des Fremdarbeiterbestandes angestrebt, so müssen die Betriebsplafonds um einige Prozent stärker herabgesetzt werden.

Das Ausmass der einzelnen Liberalisierungsstufen und Abbauquoten ist je nach der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung, die sich aus einer verbesserten Ausländerstatistik ablesen lässt, vom Bundesrat bzw. vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zu dosieren. Auf Ausnahmezuteilungen durch die Behörden sollte grundsätzlich verzichtet werden. Falls auch für die Zukunft noch irgendeine Ausnahmeregelung in Betracht gezogen werden sollte (eventuell für neue Betriebe), so wäre sie mindestens so stark einzuschränken, dass nur einzelne, für einen Betrieb ganz ausserordentlich wichtige Personen ausserhalb der Kontingente zugeteilt werden dürften, wozu dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ein Kontingent von höchstens 1000 Fremdarbeitern zur Verfügung gehalten werden sollte.

Alles in allem deckt sich also der Vorschlag des Zentralverbandes teilweise mit der Variante B. Sie unterscheidet sich von dieser dadurch, dass die Freigabe der "Jahrringe" nicht beim fünften Aufenthaltsjahr aufhört, sondern konsequent bis zur vollständigen Befreiung durchgeführt werden soll. Verschieden ist auch die Art, wie die Ausländerbestände der Betriebe herabgesetzt werden. Während bei der Variante B die Ausländerbestände pro Betrieb individuell und fortlaufend um die Zahl der im Betrieb tätigen, aus der Plafonierung ausscheidenden Arbeitskräfte zu reduzieren sind, werden hier die Fremdarbeiterbestände sämtlicher Betriebe einheitlich herabgesetzt, und zwar gleichgültig, ob im Betrieb aus der Plafonierung entlassene Ausländer arbeiten oder nicht. Der Zentralverband akzeptiert also die Weiterführung der jährlichen betriebsweisen Herabsetzung der Ausländerbestände. Die Abbauquoten würden von Jahr zu Jahr zunehmen und mit der Zeit zusammengerechnet ein beträchtliches Ausmass erreichen. Eine ganze Anzahl von Betrieben, die auf dem Arbeitsmarkt nur mit Mühe konkurrenzfähig sind oder die wenig Möglichkeiten für einen beruflichen Aufstieg zu bieten haben, beschäftigen kaum Ausländer mit langjährigem Aufenthalt. Sie müssten Ausländer entlassen, um den Abbau durchzuführen, und dafür versuchen, bei den von der Plafonierung befreiten Fremdarbeitern Ersatz zu finden. Die dabei entstehenden Schwierigkeiten würden dazu beitragen, dass aller Voraussicht nach mit der vom Zentralverband gewünschten Beschränkung der Ausnahmebewilligungen auf 1000 Personen jährlich nicht auszukommen sein wird.

Administrative Neuerungen wären zu Beginn kaum erforderlich, insbesondere wird - wie bei den anderen Varianten - anfangs keine statistische Neuerung benötigt. Dies wird sich später ändern, denn für eine Stabilisierung der Gesamtfremdarbeiterzahl genügt auf die Dauer ein Abbau um den Bestand der frei zu gebenden "Jahrringe" nicht. Die Anzahl Arbeitskräfte eines bestimmten "Jahrringes" nimmt nämlich voraussichtlich mit der Zeit zu und die Rotation ab. Umfasst also z.B. ein bestimmter "Jahrring" heute 50'000 Personen, von denen 20 % wieder ausreisen, so wird in einigen Jahren derselbe "Jahrring" vielleicht 60'000 Personen umfassen, von denen nur noch 15 % ausreisen. Falls nicht eine zusätzliche Kompensation erfolgt, würde der Ausländerbestand wieder ansteigen. Das Ausmass dieser Zunahme kann zum voraus nicht geschätzt werden. Es hängt u.a. von der Rotation ab, die nicht konstant ist.

Schliesslich sei erwähnt, dass die Gleichstellung der von der Plafonierung befreiten Ausländer mit den Niedergelassenen eine schrittweise Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Stellen- und Berufswechsel verlangen würde.

IV. Schlussfolgerung

Aus wirtschaftlichen und politischen Gründen kann die gegenwärtig geltende betriebsweise Begrenzung des Ausländerbestandes nicht mehr weitergeführt werden. Der Bundesrat hat schon in seinem Bericht vom 9. Februar 1965 an die erweiterte Kommission des Nationalrates für auswärtige Angelegenheiten sowie bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen und bei andern Gelegenheiten ausgeführt, dass die Verteilung der Arbeitskräfte auf die Wirtschaftszweige und Betriebe wieder den Marktgesetzen überlassen werden müsse. Aus staatspolitischen Gründen müssen Begrenzungs-massnahmen weitergeführt werden. Wir empfehlen deshalb den Uebergang zur gesamtschweizerischen Begrenzung des Ausländerbestandes mit der erwähnten Sonderregelung für die Saisonarbeitskräfte. Aus politischen, administrativen und wirtschaftlichen Gründen

kommt jedoch nur ein schrittweiser Uebergang in Frage. Welche von den drei vorstehend dargelegten Varianten einer Uebergangslösung den Vorzug verdient, lässt sich heute noch nicht entscheiden.

Diesen Varianten ist gemeinsam, dass die Entplafonierung in den ersten Etappen quantitativ in weitem Rahmen beliebig dosierbar ist. Dabei verschafft Variante A den Marktgesetzen mehr Spielraum als die Varianten B und C, da die beiden letzteren in erster Linie den am wenigsten mobilen Teil der ausländischen Arbeitskräfte aus der betriebsweisen Plafonierung entlassen.

Verschieden sind bei den einzelnen Varianten die Vorkehren gegen ein neuerliches Ansteigen des Ausländerbestandes durch die schrittweise Entplafonierung. Bei den Varianten B und C müssen die Behörden die höchstzulässigen betriebsweisen Ausländerbestände weiter herabsetzen, nicht aber bei Variante A. Allerdings ist der Arbeitgeber nur bei Variante C gezwungen, infolge der behördlichen Abbauverfügung Ausländer zu entlassen. Variante A wird vor allem Betriebe treffen, die auf dem Arbeitsmarkt nicht konkurrenzfähig sind. Variante B belastet Betriebe mit einem grossen Anteil an langjährig anwesenden Ausländern, also im ganzen Betriebe mit guten Lohn- und Arbeitsbedingungen, und kann allenfalls zu einer gewissen Diskriminierung der langjährig anwesenden Ausländer führen. Variante C ist vor allem nachteilig für Betriebe, die keine langjährig anwesenden Ausländer beschäftigen, also im ganzen für Betriebe mit schlechten Lohn- und Arbeitsbedingungen oder geringen Möglichkeiten für den beruflichen Aufstieg.

Variante C verlangt zum mindesten im Anfangsstadium am wenigsten administrative Neuerungen, ruft jedoch von allen Lösungsmöglichkeiten am stärksten nach einer interventionistischen Ausnahmeregelung. Bei Variante B muss der Bundesrat nur noch die Freigabe neuer "Jahrringe" beschliessen, im Gegensatz zu Variante C aber nicht mehr jährlich eine neue Herabsetzungsquote pro Betrieb. Bei Variante B bleiben also die Kantone für die Durchsetzung des Abbaues vermehrt sich selbst überlassen und wir wissen nicht, job

sie dann politisch und administrativ ausnahmslos in der Lage sind, den Abbau durchzuführen. Ferner ist Variante B nur für relativ kurze Dauer durchführbar und muss nachher durch die Variante A oder direkt durch die gesamtschweizerische Begrenzung abgelöst werden. Es ist auch nicht ausgeschlossen, mit Variante C zu beginnen und in einem späteren Stadium zur Variante A überzugehen.

Variante A verlangt eine personelle Verstärkung und zusätzlichen Büroraum für die Eidgenössische Fremdenpolizei. Varianten B und C bedingen eine Weiterführung der Ausnahmeregelung in grossem Umfang, was zusätzlich Personal und Büroraum beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit erforderlich macht, umso mehr als das bisherige summarische Verfahren nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

Vor dem Entscheid für eine bestimmte Variante sollte noch den Kantonen sowie den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Wir stellen daher folgenden

A n t r a g :

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement bei den Kantonen und den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein Vernehmlassungsverfahren betreffend eine Neugestaltung der Fremdarbeiterregelung durchzuführen und danach dem Bundesrat Bericht und Antrag zu unterbreiten.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

L. von Moos

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

J. Müller