

Referat von Botschafter Dr. A. Grübel,
Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit,
über das Ueberfremdungsproblem

gehalten am 3. September an der Botschafterkonferenz 1970

Das Thema, das mir aufgetragen wurde, ist in der gewählten Umschreibung sehr weit gefasst. Ich möchte es deshalb durch den Untertitel ergänzen: Das Ueberfremdungsproblem - vor und nach dem 7. Juni 1970. Da ich vor Ihnen vor allem die innenpolitischen Aspekte darlegen soll, rechtfertigt es sich, dieses Datum als Ausgangspunkt zu wählen. Es war eine denkwürdige Abstimmung. Sie wurde mit den Schlagzeilen umrissen: ein Warnschuss, eine einmalige Misstrauenskundgebung, eine schicksalshafte Wende! Fest steht, dass seit Jahrzehnten kein Abstimmungskampf mit dieser Hartnäckigkeit und Leidenschaft geführt worden ist. Die Konstellation der Befürworter und Gegner war einzigartig. Die Initiative wurde nicht nur von den Behörden, sondern von allen Parteien und grösseren Verbänden geschlossen bekämpft; als Befürworter exponierten sich nur einige Gruppen von Aussenseitern. Die Stimmbeteiligung war mit 74 Prozent im Landesdurchschnitt ungewöhnlich hoch. Die Bevölkerung besuchte die unzähligen Veranstaltungen in einer seit langem nicht mehr gesehenen Zahl. Der Einsatz der Massenmedien übertraf sogar denjenigen für sportliche Grossveranstaltungen. Zweifellos ist es zu begrüßen, dass endlich wieder einmal ein Abstimmungskampf stattgefunden hat, der die Gemüter in dieser Weise bewegte. Denn unser doch eher laues politisches Geschehen der letzten Jahrzehnte birgt, was gerade der 7. Juni offenbarte, Gefahren in sich. Die Unlustgefühle, das grosse Unbehagen mussten wieder einmal zum Ausdruck kommen. Ob sich das am richtigen Objekt und in der richtigen Form manifestiert hat, ist eine andere Frage.

-2-

Das Resultat der Abstimmung war relativ knapp, aber doch eindeutig. Rund 650'000 ablehnenden standen rund 550'000 befürwortende Stimmen gegenüber. 13 Ganz- und 4 Halbkantone verwarfen die Initiative; 6 Ganz- und 2 Halbkantone nahmen sie an. Die unterschiedlichen Ergebnisse in den einzelnen Kantonen dürfen nicht überschätzt werden; denn die Ja- und Nein-Stimmen lagen nahe beieinander. Am auffallendsten war, dass "grosse modo" nicht die am meisten, sondern die am wenigsten überfremdeten Kantone die annehmenden Mehrheiten lieferten. Die geographische Verteilung der zustimmenden und verwerfenden Stände entsprach ungefähr, mit gewichtigen Ausnahmen, der Sonderbundkonstellation. Die Grenzregionen gehörten eindeutig zur ablehnenden Mehrheit. Die industriell eher zurückgebliebenen Gebiete stellten die meisten Ja-Sager.

Bevor ich meinerseits den zahlreichen interessanten Interpretationen des Abstimmungsergebnisses eine eigene Deutung beifüge, will ich zuerst erklären, wie es zu diesem 7. Juni kam. Ich möchte betonen, dass es sich bei meinen Ausführungen nicht um einen wohlausgewogenen, mit allen Vorbehalten versehenen, offiziellen Kommentar unseres Departements handelt. Als einer der Mitakteure dieses Dramas werde ich Ihnen meine persönliche Auffassung darlegen. Dabei ist mir klar, dass ich zu sehr engagiert bin, um ein über den Parteien stehendes Urteil abgeben zu können. Für eine historische Betrachtung ist es ausserdem zu früh. Das Drama ist noch nicht abgeschlossen; ich bin nicht einmal sicher, dass der 7. Juni die Peripetie bedeutete.

Das Ueberfremdungsproblem an sich ist für die Schweiz nicht neu. Dies gilt auch, wenn nur das laufende Jahrhundert in Betracht gezogen wird. Unmittelbar vor dem ersten Weltkrieg erreichte der prozentuale Anteil der Ausländer annähernd die

gleiche Höhe wie heute, d.h. rund 15 Prozent. In verschiedener Hinsicht war die Situation damals gravierender. In einzelnen Städten wurden Ausländeranteile von 40 - 50 Prozent gemessen. Mehr als heute nahm ein Teil dieser Ausländer führende Stellungen in Wirtschaft und Kultur ein. Schon damals führte diese Entwicklung trotz des liberaleren Geistes zu grosser Beunruhigung, die sich in ausgedehnten öffentlichen Diskussionen manifestierte. Das Problem löste sich von selbst, als der erste Weltkrieg ausbrach und viele Ausländer in ihre Heimatländer zurückkehrten. Die schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen der Zwischenkriegszeit liessen eine neue Einwanderungswelle in den 20er und 30er Jahren nicht aufkommen. Angesichts der herrschenden Arbeitslosigkeit wurde die Einwanderungspolitik sehr restriktiv gehandhabt. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung sank dementsprechend bis zum zweiten Weltkrieg auf rund 5 Prozent. Die Schweiz konnte in die Nachkriegsjahre eintreten, ohne mit einem Ueberfremdungsproblem belastet zu sein. Sie werden sich daran erinnern, dass die Wissenschaftler und die Behörden sich damals mit ganz anderen Sorgen beschäftigten. Es wurden Krisenbekämpfungsmassnahmen vorbereitet, weil man im Anschluss an die Kriegswirren mit weit verbreiteter Arbeitslosigkeit rechnete. Diese unrichtigen Voraussetzungen haben vermutlich entscheidend dazu beigetragen, dass das Ueberfremdungsproblem in seiner Tragweite nicht rechtzeitig erkannt oder nicht frühzeitig in der sich später aufdrängenden Weise behandelt wurde. Der erste Nachkriegsboom wurde als vorübergehende Erscheinung betrachtet. Es wäre damals schwierig gewesen, Verständnis dafür zu wecken, die günstige Konstellation nicht durch - wie man dachte - provisorischen Beizug fremder Arbeitskräfte auszunützen. Man glaubte im Gegenteil eine geradezu ideale Politik zu verfolgen, weil bei einem Rückgang der Beschäftigung die nur vorübergehend in der Schweiz weilenden ausländischen Arbeitskräfte zuerst abgebaut werden sollten. An eine Entwicklung, wie sie später einsetzte, dachte anfänglich

niemand. Erst als gegen Ende der fünfziger und in den ersten sechziger Jahren der Zustrom der Ausländer sich vervielfachte, mehrten sich die kritischen Stimmen. Sie hatten Mühe, sich durchzusetzen.

Rückblickend kann man sagen, dass sich, zahlenmässig gesehen, die Entwicklung bis ungefähr 1959 in einem tragbaren Rahmen hielt, Im nachfolgenden Jahrfünft, bis 1964, erfolgte jedoch eine sprunghafte Zunahme der ausländischen Arbeitskräfte, was sich mit Verzögerung auch bei der ausländischen Wohnbevölkerung auswirkte.

Nach den letzten verfügbaren Statistiken arbeiten jetzt - Saisonarbeiter und Grenzgänger inbegriffen - über 800'000 Ausländer in der Schweiz. Es sind vor allem das Baugewerbe, die Maschinen- und Metallindustrie, die Textil- und Bekleidungsindustrie und das Gastgewerbe, die Ausländer in grosser Zahl beschäftigen. Bei der Industrie bestehen die Belegschaften im Durchschnitt zu einem Drittel aus ausländischen Arbeitskräften. Besonders hoch ist der Ausländeranteil in Betrieben der Bekleidungs- und Textilindustrie. Im Bereich der Gewerbebetriebe zählen vor allem die Bauindustrie und die Gastwirtschaft zu denjenigen Zweigen, die ohne Ausländer nicht auskommen können.

Die ausländische Wohnbevölkerung - Erwerbstätige und Nichterwerbstätige zusammengefasst, aber ohne Saisonarbeiter und Grenzgänger, die nicht zur Wohnbevölkerung gezählt werden - umfasst heute gegen 1 Million Menschen, es entspricht dies einem Anteil an der gesamten Bevölkerung von rund 16 Prozent. Rund ein Viertel davon sind Kinder unter 16 Jahren. Italien stellt etwas mehr als die Hälfte aller Ausländer, also ungefähr eine halbe Million. Rund 115'000 Deutsche und gegen 100'000 Spanier weilen in der Schweiz. Dazu kommen unter anderen rund 50'000 französische und 43'000 österreichische Staatsangehörige.

Die Gegenmassnahmen setzten 1963 ein. Schon Anfang 1961 hatte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eine Studienkommission gebildet mit dem Auftrag, das Problem der ausländischen Arbeitskräfte unter ökonomischen, bevölkerungspolitischen, soziologischen und staatspolitischen Gesichtspunkten zu prüfen. Der umfangreiche, noch heute lesenswerte Bericht konnte, weil die Kommission eine gründliche Arbeit leistete, erst im März 1964 abgeschlossen werden. Schon damals wurde erkannt, dass die Beschränkung des Ausländerbestandes primär ein staatspolitisches Gebot sei. Sie wurde aber nicht nur zur Abwehr der Ueberfremdungsgefahr, sondern auch aus wirtschaftspolitischen Gründen als unerlässlich bezeichnet, weil es nicht zu verantworten sei, einen Wirtschaftskörper aufzubauen, der weit über das gegebene Arbeitskräftepotential hinausgehe und ohne Hunderttausende von Ausländern nicht funktionieren könne. Der Schweizerische Wirtschaftsapparat müsse - so wurde erklärt - mit den landeseigenen produktiven Kräften wieder besser in Einklang gebracht werden.

Abgesehen von Vorschlägen für die Betreuung und Eingliederung der Ausländer sowie für die Förderung der Assimilation und Erleichterung der Einbürgerung wurden besonders ausgiebig die verschiedenen Möglichkeiten einer Begrenzungspolitik erörtert. Es wurde als Ziel festgehalten, dass die zuzulassenden Arbeitskräfte nicht nur sorgfältig ausgelesen, sondern auch an Arbeitsplätzen beschäftigt werden sollten, wo sie der Volkswirtschaft möglichst gute Dienste leisten. Die Verteilung auf die einzelnen Wirtschaftszweige sollte sich nach Auffassung der Studienkommission nach den Marktgesetzen vollziehen. Das setze voraus - so wurde festgestellt -, dass die ausländischen Arbeitnehmer nicht an einen bestimmten Arbeitsplatz und auch nicht an einen bestimmten Beruf gebunden sein sollten.

Die Studienkommission war der Auffassung, dass bei einem freien Stellen- und Berufswechsel die Ausländer, ähnlich wie die Schweizer, mit der Zeit einen Arbeitsplatz finden würden, an dem sie die besten Leistungen erbringen könnten. Sie würden Arbeitsplätze mit niedrigem Lohn und ungünstigen Arbeitsbedingungen verlassen. Die leistungsfähigeren Betriebe würden vermehrt Arbeitskräfte gewinnen und sich entwickeln können. Bei den weniger leistungsfähigen Betrieben werde dagegen der Abbauprozess beschleunigt. Durch solche Strukturereinigungen würde die schweizerische Wirtschaft produktiver.

Diesen höchst bemerkenswerten theoretischen Einsichten fügte die Studienkommission leider bei, dass diese Ziele nur schrittweise erreicht werden könnten. Zu dieser Auffassung war sie wahrscheinlich gekommen, weil die ersten praktischen Gegenmassnahmen, die während des Studiums der Probleme bereits ergriffen worden waren, auf Grund von Vorschlägen aus der Wirtschaft eine andere Richtung eingeschlagen hatten. Vermutlich wäre manches anders gelaufen, wenn man schon damals die richtigen theoretischen Einsichten in die Praxis umgesetzt hätte. Doch ist dies nachträglich leicht zu sagen. In jenen Jahren fehlte der Druck der öffentlichen Meinung, der eine solche Politik hätte realisierbar machen können.

Rückblickend erscheint es ungewöhnlich, dass die Spitzenverbände der Arbeitgeber noch zu Beginn des Jahres 1962 glaubten, mit Empfehlungen die Entwicklung zügeln zu können. Am guten Willen, der hinter den damaligen Erklärungen stand, ist nicht zu zweifeln. Sie waren aber wirklichkeitsfremd, weil zu wenig beachtet wurde, dass die Unternehmer nicht beliebig darüber entscheiden können, ob sie mehr oder weniger expandieren wollen. Sie stehen meistens unter dem Zwang, entweder in dem für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit notwendigen Ausmass zu investieren oder aufzugeben. In solchen Situationen müssen Empfehlungen ins Leere fallen, was nicht nur für die Fremdarbeiterpolitik gilt.

Als man erkannte, dass mit den Empfehlungen allein die notwendige Bremsung nicht zu erreichen war, fasste der Bundesrat am 1. März 1963 seinen ersten Beschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte. Er begrenzte - auf ein Jahr befristet - den Gesamtpersonalbestand der Betriebe (Schweizer und Ausländer) auf den Höchstbestand vom Dezember 1962.

Da sich herausstellte, dass dieses erste Begrenzungssystem nicht befriedigen konnte, wurde 1965 zur sogenannten Doppelplafonierung übergegangen, die sowohl den Gesamtpersonalbestand als auch den betriebsweisen Ausländerbestand begrenzte. Ich möchte Ihnen ersparen, die sechs Bundesratsbeschlüsse zu skizzieren, mit denen von 1965 an Herabsetzungen des Ausländerbestandes der Betriebe angeordnet wurden. Da sich auf die Dauer das System der Doppelplafonierung als für die Wirtschaft zu starr erwies, wurde Ende 1967 auf die Begrenzung der Gesamtpersonalbestände verzichtet.

Das System zu Beginn des Jahres 1969 kann knapp zusammengefasst wie folgt umschrieben werden:

Die Unternehmungen durften einen nach einem zurückliegenden Stichtag festgesetzten, sukzessiv herabgesetzten Bestand an ausländischen Arbeitskräften nicht übersteigen. Ausländer, die während sieben oder mehr Jahren bereits in der Schweiz gearbeitet hatten, wurden dabei nicht als ausländische Arbeitskräfte im Sinne dieser Massnahmen betrachtet. Sie galten als "entplafoniert", was eine gewisse Mobilität in dieses sonst sehr restriktiv wirkende System brachte. Die Grenzgänger waren frei. Für die Saisonarbeitskräfte waren Höchstzahlen angesetzt, die ungefähr dem Bedarf entsprachen. Landwirtschaft, private Haushaltungen, Spitäler und Schulen unterstanden den Beschränkungen nicht.

Das BIGA konnte in beschränkter Zahl Ausnahmen von diesen Massnahmen bewilligen. Es wurden jährlich Tausende von Gesuchen dieser Art behandelt. Hunderte von Beschwerden wurden ergriffen. Jedermann klagte über das System. Es wurde als wirtschaftsfeindlich und bürokratisch bezeichnet, was es tatsächlich auch war.

Gemessen am angestrebten Erfolg ist das System positiver zu beurteilen. Der Zustrom an ausländischen Arbeitskräften wurde, wie eine objektive Betrachtung der Statistiken zeigt, stark gebremst. Für den Zuwachs der Wohnbevölkerung traf das weniger zu, was aber nicht dem System angelastet werden kann. Auch das Abkommen mit Italien vom 10. August 1964, das zu grossen Auseinandersetzungen in der Oeffentlichkeit und im Parlament Anlass gab - was auch noch im vergangenen Jahr als Warnung hätte dienen sollen - darf nur bedingt für diese Entwicklung verantwortlich gemacht werden. Es schuf weniger neues Recht, sondern legalisierte die bereits geltende Praxis. Es ist - was leider immer noch nicht überall verstanden wird - eine durchaus normale Erscheinung, dass die nicht ganz kurzfristige, sondern auf längere Zeit ausgedehnte oder sich mit kurzen Unterbrüchen wiederholende Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften in späteren Jahren zu einem starken Anwachsen der Wohnbevölkerung führt. Sowohl aus menschlichen, aussenpolitischen wie auch aus wirtschaftlichen Gründen kann der Nachzug der Familien unter solchen Verhältnissen nicht verhindert werden. Die versprochene Stabilisierung der ausländischen Arbeitskräfte wurde von den Behörden deshalb auch nie einer sich parallel vollziehenden Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung gleichgesetzt. Eine solche Parallelität wird sich später einstellen, wenn der Zustrom jüngerer Arbeitskräfte während einigen Jahren stark gebremst worden ist und sich die Altersstruktur der Ausländer derjenigen der einheimischen Bevölkerung anpasst.

Wie bereits erwähnt muss anerkannt werden, dass mit den früheren Massnahmen ein - gemessen an den Schwierigkeiten des Problems - bemerkenswerter Erfolg errungen wurde. Leider war es aber nicht möglich, das vom Bundesrat in seinem Bericht vom 29. Juni 1967 zur ersten Ueberfremdungs-Initiative abgegebene Versprechen der Stabilisierung vollständig zu verwirklichen. Da die bundesrätliche Zusage die Basis für den Rückzug der ersten Initiative bildete, ist dieser Mangel der wichtigste Grund für das Zustandekommen und den Erfolg der zweiten, der sogenannten Schwarzenbach-Initiative. Es war und ist für den Stimmbürger nicht leicht zu erkennen, wie schwierig das Problem zu meistern ist und dass dazu guter Wille allein nicht genügt. Die Entwicklung produziert eine Eigengesetzlichkeit, deren Wucht nur der Spezialist zu ermessen vermag.

Dies war in grossen Zügen die Situation, mit der ich konfrontiert wurde, als ich zu Beginn des Jahres 1969 - auf vielfaches Drängen - die schöne Aufgabe eines Delegierten für Handelsverträge mit dem harten Amt eines Direktors des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit vertauschte. Schon drei Monate später, auf den 26. März 1969, musste ein neuer Bundesratsbeschluss ausgearbeitet werden, der durch den Beschluss vom Frühjahr 1968 vorgezeichnet war. Das bereits erwähnte System wurde im Prinzip beibehalten. Die Neuerungen bestanden in einer weiteren Herabsetzung der Ausländerbestände und der Zahl der zulässigen Ausnahmegewilligungen sowie in einer Fortsetzung der Entplafonierungspolitik in dem Sinn, dass die mehr als fünf Jahre in der Schweiz weilenden Ausländer in die Mobilität einbezogen wurden. Der provisorische Charakter dieses Beschlusses war offensichtlich. Das Zustandekommen der Schwarzenbach-Initiative zeichnete sich bereits ab. An der Pressekonferenz, an der der Bundesratsbeschluss vom März 1969 erläutert wurde, gab ich die Zusicherung, dass wir zusammen mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei die nächsten Massnahmen sofort in Angriff nehmen würden.

Dabei war für mich von Anfang an klar, dass mit der geltenden Regelung, auch in verschärfter Form, der Kampf gegen die Initiative nicht mit Erfolg aufgenommen werden konnte. Da das Ziel der Stabilisierung trotz mehrmaligen Anläufen nicht erreicht worden war, hatte dieses System - meines Erachtens zu Recht - die Glaubwürdigkeit verloren. Es war überdies so kompliziert, dass es im Abstimmungskampf gegenüber der - oberflächlich gesehen- einfachen Konstruktion des Schwarzenbachschen Vorschlages (Herabsetzung des Ausländeranteils in allen Kantonen auf 10 Prozent, in Genf auf 25 Prozent) nicht durchdringen konnte. Ausserdem waren sich alle Kenner der Materie einig darüber, dass das geltende System keine Dauereinrichtung sein konnte, weil es den Erfordernissen einer dynamischen Wirtschaft nicht entsprach. Wegen der heftigen Klagen über die Entplafonierung war vorauszusehen, dass eine Abschaffung der jedem Betrieb zustehenden Kontingente an billigen Arbeitskräften die grössten Widerstände auslösen würde. Der politische Druck, der sich in der öffentlichen Meinung zunehmend bemerkbar machte, musste ausgenützt werden, um diesen Widerstand der Wirtschaft zu überwinden.

Wie das neue System im einzelnen beschaffen sein sollte, war weit schwieriger zu erkennen. Wir setzten uns mit der Fremdenpolizei zusammen, um intensiv zu prüfen, welche theoretischen Möglichkeiten sich boten. Parallel dazu diskutierte ich in unzähligen Gesprächen mit den Vertretern der massgebenden Spitzenverbände sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite. Das BIGA setzte sich in Verbindung mit den kantonalen Arbeitsämtern, die im täglichen Kontakt mit den Unternehmungen stehen. Die Eidgenössische Fremdenpolizei ging entsprechend bei den kantonalen Fremdenpolizeibehörden vor. An der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 25. September 1969 gab man mir erstmals Gelegenheit, die Ideen für eine Aenderung des Systems einem massgebenden Gremium vorzutragen. Sie stiessen sofort

bei der grossen Mehrheit der für diese Fragen zuständigen Regierungsräte auf Widerstand. Ungefähr gleichzeitig unterbreiteten wir zusammen mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei drei Varianten einer neuen Regelung sowohl den kantonalen Arbeitsämtern als auch den kantonalen Fremdenpolizeibehörden. Auch dort lösten die neuen Ideen fast allgemein heftige Kritik aus. In der Zwischenzeit war beschlossen worden, die am 20. Mai 1969 eingereichte Initiative möglichst rasch zur Abstimmung zu bringen, einerseits um die Wirtschaft von dieser schweren Bedrohung zu befreien und andererseits um zu verhindern, dass sich der Abstimmungskampf im Vorfeld der nächsten Nationalratswahlen abspiele. Die Kommission des Nationalrates, der die Priorität für dieses Geschäft zukam, war auf den 10./11. November 1969 eingeladen worden. Da Herr Bundesrat Schaffner wegen seiner schweren Krankheit sich mit diesem Geschäft nicht mehr befassen konnte, nahm der Präsident der Kommission mit mir Fühlung, um mir eindringlich zu erklären, dass der Kommission unbedingt dargelegt werden müsse, welche Politik der Bundesrat und die Verwaltung einzuschlagen beabsichtigten. Inzwischen hatten sich bei mir die neuen Ideen zu einer Konzeption geklärt. Da sie so eindeutig mit dem bisherigen System brach, wollte sich der Bundesrat, der den aufziehenden Widerstand vorausfühlte, noch nicht festlegen. Er gab die Ermächtigung, die neue Konzeption als BIGA-Idee zu präsentieren. Im Anschluss an die Sitzung der nationalrätlichen Kommission, die mit allen gegen eine Stimme beschloss, die Initiative ohne verfassungsmässigen Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen, wurde die neue Konzeption erstmals der Öffentlichkeit bekanntgegeben.

Die ersten Reaktionen der Presse waren erfreulich positiv. Die Journalisten erkannten, dass die vorgeschlagene Regelung als Alternative zur Schwarzenbach-Initiative publizistisch brauchbar war. Eingeführt wurde die neue Konzeption von mir mit folgenden grundsätzlichen Feststellungen:

“Die neue Regelung muss so beschaffen sein, dass sie Garantie dafür bietet, dieses schwierige Problem endlich in den Griff zu bekommen. Dies bedingt eine einfache Lösung, obwohl die Situation in Wirklichkeit differenziert ist; denn nur bei einer einfachen Lösung kann die Zusicherung abgegeben werden, dass sie auch tatsächlich voll durchführbar ist. Die neue Regelung muss zudem einfach sein, weil sie nur dann für die Öffentlichkeit verständlich ist, was sich unbedingt aufdrängt, wenn das Vertrauen in die Zusicherungen der Behörden wiederhergestellt werden soll.“

Das Wesentliche der neuen Konzeption bestand darin, die Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer nicht mehr dadurch zu erreichen, dass die Ausländerbestände bei den einzelnen Unternehmungen beschränkt wurden. Diese sogenannte Betriebsplafonierung wurde zugunsten einer Globalplafonierung verlassen. Es sollte in Zukunft global für das ganze Land bestimmt werden, wieviele ausländische Arbeitskräfte pro Jahr neu zugelassen werden sollten. Da man auf Grund der Erfahrungen früherer Jahre wusste, wieviele Ausländer die Schweiz jeweils freiwillig verlassen, konnte geschätzt werden, welche Quote für die neuen Bewilligungen in Frage kommen konnte. Auf Grund mehrfacher Berechnungen kamen wir schliesslich zu einer Zahl von 40'000. Dabei war klar, dass diese Berechnungen mit manchen Unsicherheitsfaktoren belastet waren, da die freiwilligen Ausreisen von so viel Umständen abhängen, dass sie nur schwer vorzuschätzen sind.

Am schwierigsten war der Entscheid darüber, wie diese 40'000 Ausnahmbewilligungen bei der starken Nachfrage nach Arbeitskräften verteilt werden sollten. Selbstverständlich hätten wir einem marktgerechten Automatismus den Vorzug gegeben, weil den Behörden eine heikle Aufgabe übertragen wird, wenn sie bestimmen müssen, welche Unternehmungen die knappen Arbeitskräfte erhalten sollen. Ein solcher befriedigender Automatismus

liess sich aber beim besten Willen nicht finden. Es konnte sich deshalb nur noch die Frage stellen, ob die Verteilung beim Bund oder bei den kantonalen Behörden vorzunehmen sei. Wir gaben einer Verwaltung des "Löwenanteils" der Ausnahmewilligungen durch die Kantone den Vorzug. Eine zentralistische Verteilung durch den Bund hätte kaum durchgesetzt werden können. Sie wäre als unzumutbarer Angriff auf den Föderalismus aufgefasst worden. Sachlich sprach für die Verteilung durch die Kantone die Ueberlegung, dass wenigstens bei den kleineren Betrieben, die keinen überkantonalen Charakter haben, die kantonalen Behörden dem Problem näher stehen. Mitbestimmend war auch die Voraussicht, dass die Bewältigung dieser Verteilung eine so schwierige, scharfer Kritik ausgesetzte Massnahme sei, dass sich eine Aufteilung der Verantwortung auf viele Schultern als Gebot der politischen Klugheit aufdränge. Der unserem Amt vorbehaltenen Teil des Kontingentes wurde von Anfang an niedrig bemessen. Wir wollten nur diejenigen Fälle behandeln, bei denen eine gesamtschweizerische Betrachtungsweise dies unbedingt erfordert.

Es war relativ leicht, auf Grund unserer Erfahrungen herauszufinden, welche Kantone, deren Arbeitsmarktsituation besonders schwierig ist, richtigerweise zugunsten der durch die Entwicklung privilegierten Kantone bevorzugt werden sollten. Weniger leicht war es, diese nach empirischer Methode vorgenommene Aufteilung in einen sich objektiv präsentierenden Schlüssel zu kleiden.

Der schärfste Angriff auf lieb gewordene Gewohnheiten brachte die Idee, dass die ausländischen Arbeitskräfte nach einem Aufenthalt von einem Jahr die Stelle und den Beruf frei sollten wechseln können. Diesen Vorschlag machten wir, weil die Vorenthaltung der jedem Schweizer selbstverständlich zustehenden Wahl des Arbeitsplatzes bei den Ausländern nicht nur menschlich fragwürdig war, sondern auch wirtschaftlich grosse Gefahren in sich barg, da sie eine natürliche Anpassung der Strukturen verhinderte

oder zum mindesten verzögerte. Es war offensichtlich geworden, dass zahlreiche Betriebe nur deshalb prosperierten, weil sie ihren an die Arbeitsplätze gebundenen Arbeitnehmern nicht marktgerechte Arbeitsbedingungen boten.

Für die bevorstehende Abstimmungskampagne besonders wichtig war die Neuerung, durch eine eidgenössische Kontrolle eine bessere Einhaltung der Vorschriften zu garantieren.

Die Vorschläge hinsichtlich der Ausnahmen für gewisse Wirtschaftszweige und Dienstleistungen knüpften an die geltende Regelung an. Für die Saisonarbeiter und Grenzgänger wurden keine Änderungen vorgesehen.

Ungefähr zwei Wochen nach der Sitzung der nationalrätlichen Kommission - Ende November 1969 - wurden die neuen Vorschläge mit Zustimmung des Bundesrates als BIGA-Konzeption dem offiziellen Vernehmlassungsverfahren ausgesetzt, wobei wiederum betont wurde, dass sich weder der Bundesrat noch die beteiligten Departemente bereits festgelegt hätten. Jetzt setzte ein vor allem in der Öffentlichkeit ausgetragener Kampf ein. Laufend nahmen einzelne Kantonsregierungen oder verschiedene Kantonsregierungen zusammen Stellung und veröffentlichten ihre oft sehr kritisch gehaltenen Antworten. Die sich bedroht fühlenden Wirtschaftszweige taten dasselbe. Der Bundesrat, und zwar jedes einzelne Mitglied, wurde von den verschiedensten Seiten bestürmt, der unmöglichen Politik unseres Amtes endlich Einhalt zu bieten. Nationalrat Schwarzenbach beobachtete schmunzelnd, wie sich seine Gegner in aller Öffentlichkeit zerrieben. Im Höhepunkt dieses wenig erfreulichen Schauspiels gab mir kaum jemand noch eine Chance, meine Vorschläge durchzubringen. Ich war jedoch überzeugt, dass eine neue, klare Konzeption der Bundesbehörden unbedingt notwendig war und wollte lieber das Risiko laufen, desavouiert zu werden, als später dem Vorwurf ausgesetzt zu sein, der Initiative nicht rechtzeitig eine brauchbare Alternative gegenübergestellt zu haben.

Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens zeigte sich folgendes Bild:

Beim entscheidendsten Punkt - Aufhebung der Betriebsplafonierung und Uebergang zur Globalplafonierung - traten die Arbeitnehmerverbände, die von Anfang an für unsere Ideen viel Verständnis gezeigt hatten, geschlossen für die neue Konzeption ein. Der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen und der "Vorort" lehnten die Aenderung des Systems ab. Der Schweizerische Gewerbeverband unterstützte, was weitherum als Ueberraschung gewertet wurde, die Vorschläge des BIGA, wobei er allerdings in bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wesentliche Einschränkungen verlangte. Alle deutschschweizerischen Kantonsregierungen, ausser derjenigen von Basel-Stadt, lehnten den Uebergang zur Globalplafonierung kategorisch ab. Die übrigen Kantone stimmten zu; dabei war die Zustimmung in einzelnen Fällen an Vorbehalte geknüpft, die ihren Wert stark herabminderten.

Fast alle Stellungnahmen waren von der Erklärung begleitet, dass das Stabilisierungsziel voll und ganz anerkannt werde. Die anderen Methoden, die zur Erreichung dieses Zieles vorgeschlagen wurden, waren aber nach meiner Auffassung nicht geeignet, die Stabilisierung tatsächlich zu verwirklichen.

Der massgebendste Verband der Industrie in dieser Frage, der "Zentralverband", anerkannte grundsätzlich, dass ein Uebergang zur Globalplafonierung mit der Zeit unvermeidlich sei. Er glaubte aber, dass dies nur schrittweise, mit entsprechender Fortentwicklung des bisherigen Systems erreicht werden könne. Unsere Idee, dass der Schwarzenbach-Initiative vor allem aus politischen Gründen, aber auch aus administrativ-technischen Ueberlegungen, unbedingt etwas Neues gegenübergestellt werden müsse, akzeptierte der "Zentralverband" nicht. Die Gegnerschaft gegen das neue System war bei den sich bedroht fühlenden Wirtschaftszweigen, vor allem bei der Bekleidungs- und Textilindu-

strie, mit derartiger Leidenschaft zum Ausdruck gekommen, dass für die Haltung des Spitzenverbandes der Arbeitgeberschaft Verständnis am Platz ist.

Die vehemente Opposition gegen die neue Konzeption ging vor allem darauf zurück, dass zahlreiche Betriebe befürchteten, den Stock an billigen ausländischen Arbeitskräften, der ihnen durch die alte Regelung in gewissem Umfang gesichert war, zu verlieren oder diesem Verlust nur durch starke Verbesserung der Arbeitsbedingungen begegnen zu können, was die Konkurrenzfähigkeit schmälern musste. Die meisten Kantone setzten sich für diese Betriebe ein, weil sie aus regionalpolitischen Gründen deren Konkurrenzfähigkeit nicht beeinträchtigen lassen wollten. Diese Befürchtungen waren nicht unbegründet. Dass eine Verteidigung des status quo aber gesamtwirtschaftlich gesehen problematisch war und uns überdies, was noch schwerer wog, daran gehindert hätte, die Stabilisierung durchzusetzen, wurde nicht anerkannt oder wahrscheinlich überhaupt nicht gesehen.

Der Bundesrat befand sich unter diesen Umständen in einer wenig beneidenswerten Lage. Er versuchte in Konferenzen mit den Kantonsregierungen und den Spitzenverbänden zu einer Annäherung der Standpunkte zu kommen, was nicht gelang.

Da die Gefahr der Schwarzenbach-Initiative allmählich immer deutlicher zu Tage trat, entschloss sich der Bundesrat schliesslich am 16. März 1970, die BIGA-Konzeption mit einem Bundesratsbeschluss zu sanktionieren, wobei in bezug auf die Freizügigkeit die Konzession gemacht wurde, den Berufs- und Kantonswechsel nicht schon nach einem Jahr, sondern erst nach drei Jahren zu gestatten. Ein wesentliches Verdienst an diesem Beschluss kam dem neuen Vorsteher des Eidgenössischen Wirtschaftsdepartements, Herrn Bundesrat Brugger, zu.

Bemerkenswert war, wie positiv der Entscheid des Bundesrates, nachdem er einmal gefallen war, von der politischen Presse aufgenommen wurde. Anerkennung gebührt auch den Wirt-

schaftsverbänden, die vorher die neuen Ideen bekämpft hatten, dass sie nach Erlass des Bundesratsbeschlusses ihn akzeptierten und loyal erklärten, dass dies auch für den Fall der Verwerfung der Initiative gelte. Mit dieser eindeutigen Anerkennung der Stabilisierungsbemühungen war die Grundlage für eine wirksame Abstimmungspropaganda geschaffen. Die Bekämpfung der Initiative war allerdings nach wie vor nicht leicht, da es den Befürwortern gelang, die Problemstellung zu verfälschen. Obwohl es nur darum ging, welche der beiden in gleicher Richtung zielenden Massnahmen - die Initiative oder der Bundesratsbeschluss - die bessere Lösung bedeutete, wurde von den Befürwortern immer wieder behauptet, dass nur sie - und nur sie allein - für eine Begrenzung der Zahl der Fremdarbeiter eintreten würden. Die bundesrätliche Regelung wurde von Schwarzenbach und seinen Anhängern je nach Bedarf als untauglich oder als nicht ernst gemeint hingestellt. Wenn das Bild der beidseitigen Abstimmungspropaganda natürlich viele Schattierungen aufwies, kann man doch sagen, dass sich je länger je mehr als Hauptthema herauschälte, ob den behördlichen Versprechungen geglaubt werden konnte. Der Bundesrat war gezwungen, unmittelbar vor der Abstimmung nochmals in aller Form mit einer öffentlichen Erklärung zu bekräftigen, dass sein Beschluss vom 16. März 1970 eine sichere Garantie für eine wirksame Begrenzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften biete. Er erklärte ferner, diese Massnahmen auch dann konsequent durchzusetzen und fortführen zu wollen, wenn die Initiative verworfen würde. Dieser ungewöhnliche Eingriff in die Abstimmungskampagne hat wahrscheinlich entscheidend dazu beigetragen, dass die Initiative tatsächlich abgelehnt wurde. Der Bundesrat hat sich damit aber auch eindeutig engagiert, was er in einer Erklärung, die er nach der Abstimmung abgab, selbst betonte.

Obwohl, wie bereits erwähnt, im Abstimmungskampf der sachliche Vergleich zwischen der Initiative und dem Bundesratsbeschluss kaum eine Rolle spielte, wären meine Darlegungen unvollständig, wenn ich eine Konfrontation dieser beiden Varianten

ganz unterliesse. Der Hauptmangel der Schwarzenbach-Initiative bestand darin, dass sie viel zu weit ging. So wie ich die Lage heute beurteile, kann ich mir kaum vorstellen, wie der Verfassungsartikel der Initiative in der Praxis überhaupt hätte durchgesetzt werden können. In unserer täglichen Arbeit erleben wir, wie ausserordentlich schwierig es ist, die wenigen Fremdarbeiter, die wir noch einreisen lassen, wirtschaftlich vernünftig und gerecht auf die einzelnen Unternehmungen zu verteilen. Was es bedeutet hätte, wenn die Behörden gezwungen worden wären, den Unternehmungen ausländische Arbeitnehmer, die sie bereits beschäftigen, zwangsweise wegzunehmen, kann man sich, selbst wenn man die Materie gut kennt, kaum vorstellen. Diesem bedrängendsten Problem gingen die Befürworter der Initiative konsequent aus dem Wege, indem sie einfach behaupteten, dass keine Wegweisungen notwendig sein würden. Dass diese Behauptung nicht richtig war, wissen wir heute noch besser als vor der Abstimmung.

Der zweite grundlegende Mangel der Initiative lag darin, dass die Saisonarbeiter von allen Beschränkungen ausgenommen werden sollten. Diese Idee ist nur damit zu erklären, dass die Initianten der Fiktion unterlagen, die Saisonarbeiter würden keine Ueberfremdungsfahr bedeuten. In Wirklichkeit ist es ganz anders. Man kann nicht einigermaßen brauchbare Arbeitskräfte für den grössten Teil des Jahres in die Schweiz kommen lassen und ihnen die Mitnahme ihrer Frauen und Kinder verweigern. Gute Saisonarbeitsverhältnisse haben unweigerlich die Tendenz in sich, zu lang andauernden Aufenthaltsbeziehungen zu werden, die früher oder später legalisiert werden müssen. Es sind nicht nur menschliche Gründe, die in diese Richtung drängen, sondern auch wirtschaftlich-technische Notwendigkeiten: das Baugewerbe, aber zum Teil auch das Gastgewerbe, die die Saisonarbeiter zum grössten Teil beschäftigen, stehen in einem eigentlichen Umbruch zu vermehrter Jahresbeschäftigung, der meines Erachtens noch nicht abgeschlossen ist.

Im Gegensatz zur Schwarzenbach-Initiative wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 16. März 1970 bezweckt, das zur Zeit Mögliche, die Stabilisierung der erwerbstätigen ausländischen Arbeitskräfte zu erreichen. Dieses Ziel erfordert, wenn richtig vorausgeplant wird, auch eine Beschränkung der Zahl der Saisonarbeitskräfte.

Das Abstimmungsergebnis löste weitherum in Presse, Radio und Fernsehen einen "Katzenjammer" aus. Die grosse Zahl der Ja-sager wurde als Ueberraschung gewertet. Es wurde geschrieben, dass ein Riss durch das Land gehe, dass sich ein Graben zwischen oben und unten, zwischen den Etablierten in Politik und Wirtschaft und dem Volk aufgetan habe. Die Kommentatoren gingen in tiefschürfender Weise dem Malaise, dem grossen Unbehagen nach und stellten fest, dass offenbar das Volk seinem Unmut über unsere zahllosen ungelösten wirtschaftlichen Probleme Luft gemacht habe. Je nach Standort wurde der ungelösten Wohnungsfrage, den unbefriedigenden Schulverhältnissen, der Bevorzugung der Industrie gegenüber der Landwirtschaft, dem unersättlichen Expansionsdrang die Schuld am unbefriedigenden Abstimmungsergebnis zugeschrieben. Stellvertretenderweise sei folgendes Beispiel eines Kommentars über die gesellschaftlichen Hintergründe des Malaises zitiert:

Eine nuancierte Analyse des Abstimmungsergebnisses erweise eindeutig, dass das vielberufene Ueberfremdungsproblem gesellschaftliche Hintergründe habe, dass es soziokulturell bedingt sei. Der Urnengang habe aufgezeigt, in welchem Ausmass in unserem Land ein Malaise existiere, das - latent vorhanden - am Ausländerproblem manifest geworden sei. Das unterschwellige Unbehagen sei dabei vor allem in Regionen und Volksschichten lokalisiert, die aus der Hochkonjunktur keinen Nutzen ziehen könnten, in einer der Statik verhaltenen Mentalität verhaftet seien und mit der

Dynamik der entfalteten Industriewirtschaft nicht zu Rande kämen. Dieser Befund unterstreiche die Notwendigkeit, dass das Augenmerk nicht nur auf die Ausländerzahl fixiert bleiben dürfe. Es sei eine gesellschaftliche Wachstumspolitik notwendig, die wirtschaftliche Ungleichheiten behebe und soziale Unterschiede einebne. Die regionalpolitischen Anliegen und eine ausgewogene Einkommens- und Vermögensverteilung müssten stärker als bisher ins Blickfeld treten. Not tue eine gezielte und grosszügige Entwicklungspolitik nach innen.

Was hier und anderswo in ähnlicher Weise geschrieben wurde, ist richtig. Doch scheint mir diese Art der Kommentierung, die Gemeingut geworden ist, deshalb gefährlich zu sein, weil sie das wichtigste Problem verdeckt.

In erster Linie ist festzuhalten, dass das Abstimmungsergebnis, jedenfalls für uns, keine Ueberraschung bedeutete. Das gilt auch für das Verhältnis zwischen Ja- und Nein-Stimmen, das wir ungefähr im eingetroffenen Ausmass, wenn auch nicht in seiner regionalen Nuancierung, voraussahen. Darüber hinaus ist zu sagen, dass uns dieses Resultat auch nicht erschreckte, sondern im Gegenteil befriedigte, weil es erleichtert, die vom Bundesrat - in Vorausahnung des knappen Rennens - durch seine eindeutigen Erklärungen festgelegte Politik zu erfüllen. Nach meiner Auffassung ist das Abstimmungsergebnis zudem durchaus positiv zu bewerten. Das Schweizervolk hat einmal mehr in einer schwierigen Situation richtig entschieden. Das Resultat muss vor allen anderen Interpretationen doch so kommentiert werden, dass die grosse Mehrheit sowohl bei den Gegnern wie bei den Befürwortern der Initiative darüber einig war, dass in bezug auf den Ausländerzustrom der Entwicklung der letzten Jahrzehnte Halt geboten werden müsse. Wie ich bereits erwähnt habe, standen im Abstimmungskampf nicht zwei gegensätzliche Lösungen zur Diskussion. Es ging nur um das Mass und die richtige Technik des Bremsens. Dass bei einer solchen Konstellation und bei der Kompliziertheit der Materie nicht alle Stimmbürger erkannten, dass der

Vorschlag der Behörden besser war, ist nicht von grosser Bedeutung. Der extremere von zwei in gleicher Richtung zielenden Vorschlägen ist immer leichter zu vertreten. Von der Verwirrung, die vor Erlass des Bundesratsbeschlusses unter den Gegnern der Initiative herrschte, will ich gar nicht mehr sprechen.

Daneben haben allerdings, das möchte ich keineswegs leugnen, alle anderen, bereits zitierten Motive im Abstimmungskampf ebenfalls eine Rolle gespielt. Man kann Schwarzenbach das Kompliment nicht versagen, dass es ihm gelungen ist, die im Schweizervolk immer, vielleicht heute in stärkerem Mass als sonst weit verbreitete diffuse Unzufriedenheit auf einen Punkt zu konzentrieren.

Nach diesen etwas langen Ausführungen über die Vorgeschichte und die Interpretation des 7. Juni will ich knapp zusammenfassen, wie es nach unserer Auffassung weitergehen soll oder muss. Für uns ist das Ziel, dem absolute Priorität zukommt, eindeutig. Der Bundesrat hat sich für die Stabilisierung der erwerbstätigen Ausländer engagiert. Wir müssen alles andere der Erreichung dieses Zieles unterordnen. Es verlangt dies nicht nur die Disziplin; es ist dies auch ein Erfordernis der politischen Vernunft. Denn so, wie die öffentliche Meinung sich heute präsentiert, besteht die grosse Gefahr einer dritten Initiative, wenn die Stabilisierung nicht erreicht wird. Schwierig ist die Aufgabe, weil fast alle Gruppen und Individuen, die das Ziel an sich anerkennen, finden, dass für seine Realisierung die andern die Opfer tragen sollten. Besonders Naive, deren Zahl nicht unterschätzt werden darf, sind sogar der Meinung, es gelte nur die richtige Zauberformel zu finden, damit die Stabilisierung in allgemeiner Harmonie erreicht werde. Dass es solche Zauberformeln in dieser Frage, wie in der Wirtschaftspolitik überhaupt, nicht gibt, muss ich in Ihrem Kreis nicht betonen.

-22-

Der nächste Test und die Basis des weiteren Vorgehens werden die Zählungen per Ende August, die im Oktober bekannt werden, sein. Vorher müssen wir noch sowohl mit den Italienern als auch mit den Spaniern im Rahmen der durch die Verträge mit diesen Ländern geschaffenen Gemischten Kommissionen verhandeln. Diese Gespräche werden nicht leicht zu führen sein, weil auch sie im Schatten des Stabilisierungszieles stehen. Ich bin dem Politischen Departement dankbar, dass es sowohl vor der Abstimmung wie auch jetzt mit uns der Auffassung war und ist, dass bei diesem Problem zurzeit den innenpolitischen Ueberlegungen das grössere Gewicht zukommt. Natürlich haben wir ein Interesse daran, mit den Staaten, die die meisten ausländischen Arbeitnehmer in der Schweiz stellen, im besten Einvernehmen zu leben, was die Berücksichtigung ihrer Wünsche, soweit es irgendwie geht, erfordert. Doch sind unsere Möglichkeiten ausserordentlich beschränkt, weil wir die Stabilisierung auf keinen Fall gefährden dürfen.

Auf die bevorstehenden Gespräche mit den Europäischen Gemeinschaften will ich nur kurz eingehen. Der "marché commun" hat die Freizügigkeit der Arbeitnehmer theoretisch - wenn auch nach unseren Informationen noch nicht durchwegs praktisch - verwirklicht. Es scheint mir nach dem Volkswillen, wie er sich am 7. Juni manifestiert hat, unmöglich, dass die Schweiz diese Freizügigkeit ohne Vorbehalt übernimmt. Da wir uns, verglichen mit fast allen europäischen Staaten, in einer ganz besonderen Situation befinden, ist zu hoffen, dass wir in dieser Beziehung auf Verständnis stossen. Es gilt dies allerdings nur für die Notwendigkeit, eine gewisse zahlenmässige Schranke aufrechtzuerhalten. Für das Postulat der Nichtdiskriminierung der sich bereits in der Schweiz befindenden Staatsangehörigen der EWG-Länder gelten andere Ueberlegungen.

Parallel zu den Bundesbehörden wird sich in Zukunft eine vom Bundesrat im Prinzip beschlossene, ausserhalb der Verwaltung stehende konsultative Kommission mit allen Ausländerfragen befassen. Diese Kommission soll so repräsentativ zusammengesetzt sein, dass in ihr alle Ueberlegungen politischer, wirtschaftlicher und kultureller Art zum Ausdruck kommen. Die Kommission wird, wie ich annehme, sehr bald auf ein reiches Inventar an Widersprüchen stossen, und es wird interessant sein zu beobachten, wie sie ihre Aufgabe meistert. Wenn ich bei der in Aussicht genommenen Zusammensetzung der Kommission auch annehme, dass eine realistische Betrachtungsweise in ihr die Oberhand gewinnen wird, so möchte ich doch auf gewisse Gefahren hinweisen. Das Schlimmste, was geschehen könnte, wäre, dass die Kommission in guteidgenössischer Art versuchen würde, durch kräftige Kompromissarbeit allen an sich vernünftigen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen. Leider ist es so, dass diese sonst bewährte Arbeitsweise bei der Behandlung dieses Problems auf einen falschen Weg führt. Die verschiedensten, wie ich betonen möchte, an sich vernünftigen und gerechtfertigten Postulate lassen sich nicht unter einen Hut bringen. Es müssen Prioritäten gewählt und mit grosser Konsequenz durchgesetzt werden. Heute steht für uns an erster Stelle die Stabilisierung. Dies ist nicht die einzig denkbare Priorität. Man könnte auch dem wirtschaftlichen Wachstum, den humanitären Ueberlegungen, den Beziehungen zu den andern Staaten oder den integrationspolitischen Bemühungen den ersten Rang einräumen. Vor allem muss man wissen, was man in erster Linie will. Alles andere darf zwar nicht vernachlässigt, muss aber doch untergeordnet werden. Nichts wäre bedauerlicher als ein aus zu starkem Kompromissdenken entspringendes Schwanken in der Zielsetzung.

Dabei möchte ich nicht verhehlen, dass auch nach meiner Auffassung die eindeutige Betonung des Stabilisierungszieles nicht über alle Zweifel erhaben ist. Wir muten der Wirtschaft damit eine "Rosskur" zu, mit der versucht wird, die Struktur-

verzerrungen, die der übermässige Zustrom an Ausländern mit sich gebracht hat, zu korrigieren. Es ist noch nicht sicher, ob es gelingen wird, das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt auf diese Weise wieder herzustellen. Auf jeden Fall wird diese Operation, wenn sie Erfolg haben soll, jahrelange, konsequente Anstrengungen erfordern. Ob uns dabei die öffentliche Meinung, die oft seltsame Sprünge macht, folgen wird, was als Voraussetzung der Stabilisierungspolitik gelten muss, wissen wir nicht.

Manchmal ist man geneigt, mit dem Gedanken zu spielen, dass es genügend Arbeitskräfte in der Schweiz gäbe, wenn nur jedermann - Ausländer und Schweizer - unter Berücksichtigung der heutigen Situation auf dem Arbeitsmarkt die richtige Tätigkeit ausüben würde. Behördliche Entscheide über den richtigen Einsatz der Arbeitskräfte würden jedoch die persönliche Freiheit des Einzelnen und damit einen fundamentalen Pfeiler unseres Gesellschaftssystems unmittelbar bedrohen. Wir haben deshalb gar keine andere Wahl, als die Marktkräfte über die Verteilung der knappen Arbeitskräfte entscheiden zu lassen. Dies gilt für Schweizer und Ausländer. Die Abweichungen für die ausländischen Arbeitskräfte dürfen das absolut Notwendige nicht übersteigen.

Unsere Politik auf lange Sicht fasse ich wie folgt zusammen: Die Stabilisierung ist das erste Ziel. Sie soll eine Konsolidierung der Verhältnisse bewirken und, sofern es die wirtschaftlichen Verhältnisse erlauben, einen beschränkten Abbau einleiten. Die Assimilierung der Ausländer wird in der ersten Generation die Ausnahme sein; bei den Kindern ist sie die Regel, sofern sie die öffentlichen Schulen besuchen, was unbedingt verlangt werden muss. Die Assimilierung darf nicht forciert werden; sie ist nur zu erleichtern. Es geschieht bereits

-25-

viel in dieser Hinsicht; zweifellos kann noch mehr getan werden. Am Ende der Entwicklung sollte nicht in allen, aber doch in zahlreichen Fällen die Einbürgerung stehen. Sie ist ein Privileg der Kantone und Gemeinden. Es wäre zu wünschen, dass sie da und dort etwas grosszügiger gehandhabt würde. Wenn diese langfristige Politik konsequent verfolgt wird, ist die Schweiz meines Erachtens stark genug, ihr Ausländerproblem zu meistern.