

Referat von Botschafter Dr. Albert Grübel
Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit
über das Ausländerproblem
Gehalten am 1. September 1971 an der Botschafterkonferenz

DAS PROBLEM DER ERWERBSTAETIGEN AUSLAENDER IN DER SCHWEIZ

Vor einem Jahr hatte ich Gelegenheit, vor Ihnen über das gleiche Thema zu sprechen, wobei ich mein Referat mit dem Titel "Das Ueberfremdungsproblem - vor und nach dem 7. Juni 1970" umschrieb. Ich legte Ihnen dar, wie es zu diesem Abstimmungskampf kam, der mit ungewöhnlicher Leidenschaft geführt wurde und bei dem die Vernunft nur knapp siegte. Ich versuchte, Ihnen zu erklären, dass das Abstimmungsergebnis, trotz gegenteiliger Reaktionen in den Massenmedien, positiv zu bewerten war. Die grosse Mehrheit sowohl bei den Gegnern wie bei den Befürwortern der Initiative hatte richtig erkannt, dass der Entwicklung der letzten Jahrzehnte mit dem überbordenden Ausländerzustrom Halt geboten werden musste. Im Grunde genommen ging es nur um das Mass und die richtige Technik des Bremsens. Diese Problemstellung hat sich nicht geändert. Nach wie vor haben wir keine normale Situation. Der Ausländerbestand ist - alles zusammengerechnet - mit über eine Million ungewöhnlich hoch. Dass mehr als die Hälfte der Ausländer aus einem Land, Italien, kommt, bedeutet eine zusätzliche Erschwerung. Die Stimmung in der Schweizerbevölkerung hat sich nicht gebessert. Es kann kein Zweifel bestehen, dass der Bundesrat sein vor und nach der Volksabstimmung abgegebenes Stabilisierungsversprechen, das entscheidend zur Verwerfung der Initiative beigetragen hat, einhalten muss. Die Zusicherung bezog sich darauf, dass die Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen, d.h. der mehr oder weniger dauernd in der



Schweiz beschäftigten Fremdarbeiter, nicht mehr zunehmen durfte. Die Öffentlichkeit beobachtete mit grosser Aufmerksamkeit, ob es uns gelingen würde, mit unserem neuen System - der sogenannten Globalplafonierung - dieses Versprechen einzulösen. Glücklicherweise war es möglich. Schon die Zählung Ende August 1970 ergab einen wesentlichen Rückgang der Jahresaufenthalter. Am Jahresende, an dem jeweils auch die erwerbstätigen Niedergelassenen erfasst werden, konnte sogar ein Rückgang von rund 10.000 festgestellt werden. Das Versprechen war also mehr als eingelöst worden; diesen Stand konnten wir bis heute halten.

Das neue System hat sich somit in dieser Beziehung bewährt. Es ist allerdings - leider geht es nicht anders - mit grossen Härten verbunden. Doch wird bei denjenigen, die das komplizierte Problem zu überblicken vermögen, insbesondere bei den kantonalen Behörden und den Spitzenverbänden, heute anerkannt, dass sich der Uebergang zur Globalplafonierung nicht so schwer auswirkte wie befürchtet wurde.

Da die Anspannung auf dem Arbeitsmarkt unheimlich stark ist, haben die Arbeitgeber - was verständlich ist - versucht, sich dort Erleichterungen zu verschaffen, wo es weiterhin möglich war. Die Zahl der Grenzgänger und der Saisonarbeiter hat aus diesem Grunde zugenommen, so dass insgesamt der schweizerischen Volkswirtschaft nicht weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen als in den vergangenen Jahren.

Die Stabilisierung der fremden Arbeitskräfte ist das eine, theoretisch kaum bestrittene Ziel. Bei der Verfolgung unseres andern Ziels, mit der Zeit wieder zu einem mehr oder weniger einheitlichen Arbeitsmarkt zu kommen, d.h. die unterschiedliche Behandlung zwischen schweizerischen und ausländischen Arbeitskräften möglichst abzubauen, stossen wir auf grössere Schwierigkeiten.

- 3 -

Sie werden sich erinnern, dass sich der Bundesrat wegen des grossen Widerstandes gezwungen sah, uns im Frühjahr des vergangenen Jahres etwas zu bremsen. Wir hatten damals vorgeschlagen, den Jahresaufenthaltern zu gestatten (der Niedergelassene ist ohnehin frei), seine Stelle nach einem Jahr, ohne besondere Bewilligung, wechseln zu können. Unser Vorschlag wurde, was den Stellenwechsel innerhalb des Kantons und des Berufs betrifft, akzeptiert. Für den Wechsel des Kantons und des Berufs wurde jedoch, ausser bei Härtefällen, eine Frist von drei Jahren vorgeschrieben. Im Bundesratsbeschluss vom März dieses Jahres wurde daran nichts geändert, weil dieses heiss umstrittene Problem nicht schon nach einem Jahr wieder aufgeworfen werden sollte. Es verliert übrigens von Jahr zu Jahr an Bedeutung, weil immer mehr Ausländer beim Verbleiben in unserem Land automatisch in die privilegierten Kategorien hineinwachsen. An unserem Ziel, zu einem einheitlichen Arbeitsmarkt zu kommen, halten wir fest. Wir haben deshalb, um keinen Stillstand in unseren Bemühungen eintreten zu lassen, eine Bereinigung in anderer Richtung vorgenommen. Bisher waren diejenigen ausländischen Arbeitskräfte, die in sogenannten nicht unterstellten Wirtschaftszweigen arbeiteten, vor allem in der Landwirtschaft, in den Spitälern und im Hausdienst, während 10 Jahren an ihren Beruf gebunden. Dieser unzumutbare Eingriff in die persönliche Freiheit ist durch den neuesten Bundesratsbeschluss korrigiert worden. Alle Jahresaufenthalter - ohne Ausnahme - können jetzt die Stelle nach einem Jahr und den Beruf sowie den Kanton nach spätestens drei Jahren wechseln. Wann der Zeitpunkt dafür kommen wird, um generell den Kantons- und Berufswechsel nach einem Jahr zu gestatten, steht noch nicht fest.

Es gibt verschiedene Gründe, die eindeutig dafür sprechen, mit der Stabilisierung gleichzeitig die Vereinheitlichung des Arbeitsmarktes anzustreben. Die menschlichen Ueberlegungen sind offensichtlich. Die aussenpolitischen Argumente für einen

Abbau der unterschiedlichen Behandlung der Schweizer und Ausländer brauche ich Ihnen nicht zu erklären. Aber auch wirtschaftliche Erwägungen gebieten diese Politik. Wenn die Arbeitskräfte knapp sind, muss in einer freien Wirtschaft dafür gesorgt werden, dass sie möglichst unbehindert dort tätig sein können, wo sie nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage hinstreben. Dass dies Lohnsteigerungen zur Folge hat, ist unvermeidlich. Dabei handelt es sich aber zu einem wesentlichen Teil um Anpassungen von Löhnen, die vorher wegen der Beschränkungen der Bewegungsfreiheit der Ausländer nicht marktkonform waren. Natürlich kann man sich manchmal fragen, ob dieses harte Gesetz von Angebot und Nachfrage zu einer richtigen Verteilung der Arbeitskräfte führt. Eine andere sinnvolle Lösung gibt es aber nicht. Denn eine Bewirtschaftung der Arbeitskräfte würde sehr direkt zu einer Beschränkung der persönlichen Freiheit führen, die von den Schweizern nicht akzeptiert würde. Nur mit den ausländischen Arbeitskräften eine solche Bewirtschaftung durchzuführen, würde jedoch nicht nur noch grössere internationale Schwierigkeiten bereiten, sondern überdies zu wirtschaftlichen Verzerrungen führen, die die Situation nicht verbessern, sondern verschlechtern müssten. Wir wissen sehr wohl, dass die Politik, die wir zurzeit betreiben müssen, nur die oberflächliche Behandlung einer Krisensituation ist. Eine Entspannung - das Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt - wird es erst dann wieder geben, wenn die Lösung von einer andern Seite kommt. Nur wenn die wirtschaftliche Ueberexpansion der letzten Zeit sich zurückbildet oder zurückgebunden wird, werden sich die Zustände auf dem Arbeitsmarkt bessern.

Unsere langfristige Politik, die wir zielbewusst verfolgen und die ich mit den Stichworten Stabilisierung und einheitlicher Arbeitsmarkt umschrieben habe, entspricht auch den Interessen der in der Schweiz tätigen ausländischen Arbeitskräfte. Mit der Beschränkung der Neueinreisenden und der gleichzeitig ge-

- 5 -

währten grösseren Freizügigkeit wird die Wettbewerbsstellung der Fremdarbeiter in der Schweiz gestärkt. Sie haben davon ausgiebig Gebrauch gemacht. Ihre materielle Stellung hat sich wesentlich verbessert. Dass wir trotzdem im ersten Semester dieses Jahres die grössten internationalen Schwierigkeiten hatten, ist eigentlich paradox. Es sind verschiedene Gründe dafür verantwortlich.

Die der Volksabstimmung über die Schwarzenbach-Initiative vorangegangene Kampagne hat sich sehr ungünstig ausgewirkt. Nicht nur die Schweizer, sondern auch die Ausländer wurden nachdrücklich auf die Problematik unserer Situation und die schwachen Stellen unseres Regimes hingewiesen. Die Ausländer wurden sich zudem ihrer Bedeutung stärker bewusst. Sie begannen - obwohl sie in den letzten Jahren zunehmend besser behandelt wurden - auf ihre Rechte zu pochen. Sowohl schweizerische wie auch ausländische Kreise, die nach schwachen Stellen in unserem politischen System suchen, glaubten endlich etwas gefunden zu haben, mit dem sich Politik machen liess. Die italienischen Organisationen in der Schweiz wollten das Problem mit den bekannten italienischen Methoden behandeln. Sie versuchten, ihre Mitbürger für Strassendemonstrationen zu begeistern, um, wie sie sich ausdrückten, die schweizerische Bevölkerung zu sensibilisieren. Es ist das tatsächlich auch gelungen, doch in einer anderen Richtung als die Italiener es sich vorstellten. Die Schweizer schätzen es nicht, wenn sie von aussen unter Druck gesetzt werden.

Vor der Volksabstimmung konnten wir die von Italien schon vor langer Zeit gewünschte Einberufung der im Italien-Abkommen vorgesehenen Commission mixte zurückstellen. Die Verhandlungen begannen im Oktober des letzten Jahres. Sie wurden auf italienischer Seite von zwei Unterstaatssekretären, die zugleich Abgeordnete sind, geführt, was keine Erleichterung bedeutete. In der ersten Phase in Rom versuchten wir, die italienische Delegation

davon zu überzeugen, dass unsere langfristige Politik, die wir wegen unserer innenpolitischen Situation nur mit Vorsicht verfolgen können, durchaus im Interesse der italienischen Arbeitnehmer liegt. Es gelang nicht, dafür Verständnis zu wecken. In der zweiten Phase in Bern, die unmittelbar vor Weihnachten begann und mit Demonstrationen und einem Bombardement von Telegrammen eingeleitet wurde, steuerte die italienische Delegation von Anfang an auf einen Bruch hin. Die Forderungen, die sie erhob, gingen extrem weit. Sie verlangte, dass alle italienischen Arbeitskräfte in der Schweiz schon nach dem ersten Jahr oder der ersten Saison unwiderrufliche Bewilligungen erhalten sollten, die in jeder Beziehung die Gleichstellung mit den Schweizern gebracht hätten. Wie weit dieses extreme Begehren ernst gemeint war, ist schwer zu beurteilen. Nachträglich wurde von italienischer Seite vor allem hervorgehoben, dass unser Angebot hinsichtlich der Saisonarbeiter ungenügend gewesen sei. Die Situation spitzte sich nach dem Abbruch der Verhandlungen in unangenehmer Weise zu. Als dann noch am 20. März dieses Jahres ein schlecht beleumdeter italienischer Arbeiter in einem üblen Wirtshausstreit in Zürich den Tod fand, wurde dieses Ereignis von der italienischen Presse zum Anlass genommen, in einer Weise über die Schweiz herzufallen, wie es bis dahin noch nie der Fall war. Die Nachwirkungen dieses Pressekrieges, in den sich auch das Fernsehen einschaltete, sind noch heute stark zu spüren. Die Situation war für alle, die in irgendeiner Weise mit dem Problem zu tun hatten, äusserst unangenehm, besonders deshalb, weil in der schweizerischen Öffentlichkeit keine geschlossene Front wie in Italien zu beobachten war, da es ja heute zum Teil Mode geworden ist, das Unrecht unbeschrieben auf schweizerischer Seite zu suchen. Bedrohlich wirkte die in Italien lautstark erhobene Forderung, die Integrationsbemühungen der Schweiz, die ein wichtiges Stadium erreicht hatten, zu blockieren.

- 7 -

Wir hielten die Situation für weniger kritisch. Wir wussten, dass die Italiener masslos übertrieben, und schätzten unsere Position stärker ein; denn es ist offensichtlich, dass die Italiener in der Schweiz arbeiten, weil die italienischen Behörden ausserstande sind, ihnen im eigenen Lande attraktive Arbeits- und Lebensbedingungen zu bieten. Die italienischen Behörden konnten es sich auf die Dauer nicht leisten, ihre Oeffentlichkeit masslos aufzuputschen, ohne mit der Zeit Erfolge vorzeigen zu können. Es galt deshalb, Ruhe zu bewahren und zu warten.

Dabei halfen uns die Verhältnisse in anderer Beziehung. Obwohl das Problem des freien Arbeitsmarktes im eigentlichen Sinn nicht in die exploratorischen Gespräche in Brüssel einbezogen wurde, gab die Kommission der Europäischen Gemeinschaften doch zu erkennen, dass ein gewisser Zusammenhang zwischen beiden Problemen besteht. Es wurde deshalb vereinbart, eine separate Aussprache über diese Frage durchzuführen. Wir hatten Gelegenheit, im Februar in Brüssel den zwei zuständigen Generaldirektoren und ihren Mitarbeitern die schweizerische Fremdarbeiterpolitik zu erklären. Dabei überreichten wir ein von allen interessierten Bundesabteilungen ausgearbeitetes Dokument. Darin konnte dargelegt werden, dass zwar theoretisch die Schweiz gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedländer hinsichtlich der Freizügigkeit nicht das gleiche liberale Regime wie der Römer Vertrag hat, dass aber praktisch unser Land Italien weit mehr bietet als die Mitgliedstaaten der EWG. Denn, obwohl im Römer Vertrag ausdrücklich stipuliert ist, dass die Mitgliedstaaten sich bei der Rekrutierung von fremden Arbeitskräften eine Vorzugsbehandlung einräumen sollen, stammen doch rund 70 % der in der EWG tätigen Fremdarbeiter aus Nicht-Mitgliedstaaten. In der Schweiz ist es umgekehrt: rund 70 % unserer ausländischen Arbeitskräfte kommen aus Mitgliedstaaten der EWG. Wir konnten also beweisen, dass diese Vorzugsbehandlung, auf die die Italiener grossen Wert legen,

bei uns weit besser als in der EWG verwirklicht ist. Ueberdies konnte zum Ausdruck gebracht werden, dass die italienischen Arbeitskräfte die Schweiz gegenüber den Mitgliedstaaten der EWG eindeutig bevorzugen. Der überbordenden Kampagne wegen der schlechten Behandlung der Italiener in unserem Land wurde damit wohl am besten begegnet.

Kurz darauf nahmen wir in Madrid im Rahmen der Schweizerisch-spanischen Commission mixte die Verhandlungen auf. Da wir dort einer fachtechnisch versierten und unter einem weniger starken innenpolitischen Druck stehenden Delegation begegneten, konnten diese Besprechungen über die gleichen Probleme innerhalb einer Woche zur beiderseitigen Zufriedenheit abgeschlossen werden. In unseren Zugeständnissen gegenüber den Spaniern gingen wir etwas weiter als im Angebot, das den Italienern zu Beginn der Besprechungen gemacht worden war. Wir bedeuteten damit den Italienern, dass wir nicht ausschliesslich auf sie angewiesen sind. Es wurde dies noch dadurch unterstrichen, dass ungefähr zur gleichen Zeit Jugoslawien zugesichert wurde, rund 10.000 mehr Saisonarbeiter als in früheren Jahren zuzulassen.

Alle diese Umstände führten dazu, dass die Italiener Fühler ausstreckten, um mit den schweizerischen Behörden wieder in Kontakt zu kommen. In verschiedenen Besprechungen, die auf Wunsch der Italiener geheim gehalten wurden, kam es zu einer Annäherung, die in der Zusammenkunft zwischen Herrn Bundesrat Graber und Aussenminister Moro vom 21. Juni in Genf ihre öffentliche Bestätigung fand. In der Folge übergab ich am 6. Juli meinem italienischen Gegenspieler in Rom unsere konkreten Vorschläge, die wir in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei, dem Politischen Departement, und der Handelsabteilung ausgearbeitet hatten. Die italienische Antwort wurde für September in Aussicht gestellt.

- 9 -

Wie Sie aus diesem summarischen Bericht ersehen konnten, haben die aussergewöhnlichen Verhältnisse ein eigenartiges Verfahren erfordert. Wir haben - so glaube ich - vorläufig unser Ziel erreicht. Mit dem italienischen Aussenministerium bestehen wieder normale Verhältnisse, was sich auch in der Oeffentlichkeit positiv auswirkt. Dieses Prozedere ist allerdings mit Risiken verbunden. Um es dem italienischen Aussenministerium zu ermöglichen, in seinen schwierigen Besprechungen mit dem Arbeitsministerium und den Gewerkschaften erfolgreich zu sein, sind wir zwar mit unseren Vorschlägen im Rahmen unserer autonomen Politik geblieben, aber doch für dieses Stadium der Verhandlung sehr weit gegangen. Der übergebene Entwurf für ein Protokoll enthält Lösungsvorschläge für alle aufgeworfenen Probleme. Die wesentlichsten Punkte beziehen sich auf eine grössere Mobilität der italienischen Arbeitskräfte und die sukzessive Umwandlung der sogenannten falschen Saisonarbeiter - die tatsächlich fast das ganze Jahr in unserem Land arbeiten - in Jahresaufenthalter.

In diesen Vorschlägen war allerdings eine Ueberraschung eingebaut, die bei den Italienern zuerst Befremden auslöste, dann aber doch positiv bewertet wurde. Sie bezog sich auf die in der italienischen Oeffentlichkeit und auch von massgebenden Politikern mit Nachdruck erhobene Forderung, dass es zwischen der Schweiz und der EWG keine Verständigung geben dürfe, ohne dass das Fremdarbeiterproblem befriedigend geregelt wird. In den neuen schweizerischen Vorschlägen wurde diese Herausforderung angenommen. Die wesentlichen schweizerischen Zugeständnisse sind so formuliert, dass die damit verbundenen Verpflichtungen nur dann wirksam werden, wenn es zu einer Verständigung zwischen der EWG und der Schweiz kommt. Damit haben wir die Italiener unmittelbar daran interessiert, sich in Brüssel gegenüber der Schweiz entgegenkommend zu verhalten.

- 10 -

Obwohl wir noch nicht über dem Berg sind, bin ich gemässigt optimistisch, dass wir eine Verständigung mit Italien finden werden. Da aber das innenpolitische italienische Spiel kompliziert ist und deshalb nicht unbedingt damit gerechnet werden kann, dass die Interessen der italienischen Arbeitskräfte ausschlaggebend sein werden, möchte ich keine Prognose stellen.

Noch mehr Sorgen bereitet uns die innenpolitische Front. Die Propaganda für die Nationalratswahlen vom Oktober dieses Jahres wird teilweise mit der Fremdarbeiterproblematik geführt. Die politischen Experten erwarten, dass die Bewegung "Volk und Heimat" und die neue Partei Schwarzenbachs, die Republikaner, zusammen in Fraktionsstärke ins Parlament einziehen werden. Wenn das zahlenmässig auch nicht besonders gravierend wäre, so sind doch die Rückwirkungen, die ein derartiger Erfolg auf die andern Parteien hätte, von weit grösserer Bedeutung. Noch wichtiger ist, dass bereits Unterschriften für eine dritte Ueberfremdungsinitiative gesammelt werden, so dass es voraussichtlich in den nächsten Jahren wiederum zu einem Grosskampf mit ähnlich negativen Auswirkungen kommen wird. Möglich ist aber auch, dass sich die Lage entspannt, und zwar dann, wenn infolge eines von selbst eintretenden oder mit staatlichen Massnahmen bewirkten Konjunkturrückganges der Bedarf an Arbeitskräften nachlässt.

Zum Schlusse meiner Ausführungen möchte ich die Gelegenheit benützen, um allen Herren des Politischen Departementes sowohl in Bern als auch im Ausland, die an diesem Problem beteiligt sind, für ihr Verständnis und ihre wertvolle Mitarbeit herzlich zu danken.