

1244

Mittwoch, 15. Juli 1970

Weitere Massnahmen
zur Behandlung des Überfremdungsproblems.

Justiz- und Polizeidepartement und Volkswirtschaftsdepartement.
Gemeinsamer Antrag vom 10. Juni 1970 (Beilage).

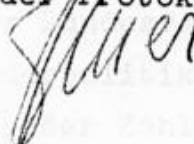
Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

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

1. Vom Bericht des Justiz- und Polizeidepartementes und des Volkswirtschaftsdepartementes über weitere Massnahmen zur Behandlung des Ueberfremdungsproblems, insbesondere auch bezüglich Ziffer IX 1 - 5 der Motive, wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Es ist eine permanente Konsultativkommission zur Behandlung des Ueberfremdungsproblems zu ernennen.
3. Das Justiz- und Polizeidepartement wird beauftragt, im Einvernehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement, nach Fühlungnahme mit den im Bericht genannten Organisationen, dem Bundesrat Antrag über die personelle Zusammensetzung der Konsultativkommission sowie einen Vorschlag über das zu erteilende Mandat zu unterbreiten.
4. Der Konsultativkommission steht ein Sekretariat zur Verfügung. Dieses wird vom Justiz- und Polizeidepartement im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten bestellt und untersteht administrativ dem Sekretariat des Departementes.

Protokollauszug an das Justiz- und Polizeidepartement (Sekretariat 3, Fremdenpolizei 5, Polizeiabteilung 3); an das Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat 3, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit 5).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

3003 Bern, den 10. Juli 1970

Ausgeteilt

A n d e n B u n d e s r a t

Weitere Massnahmen zur Behandlung
des Ueberfremdungsproblems

Einleitung

Nach dem Nein zur Schwarzenbach-Initiative hat der Bundesrat seine vor der Abstimmung abgegebene Erklärung, wonach der Beschluss vom 16. März 1970 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer auch nach der Ablehnung der Initiative konsequent durchgesetzt werden muss, bestätigt. Der Bundesrat fügte bei, in der Volksabstimmung sei der Wille des Schweizervolkes zum Ausdruck gekommen, dass die mit der Anwesenheit einer grossen Zahl von ausländischen Staatsangehörigen verbundenen kulturellen, menschlichen und wirtschaftlichen Probleme in massvoller Weise sowie im Geiste unserer Tradition gelöst werden sollen. Der Bundesrat habe aber auch die Besorgnis eines grossen Teils der Stimmbürger wegen der Gefahr einer Ueberfremdung durchaus erkannt.

Mit dieser Erklärung hat der Bundesrat die beiden wesentlichen Aspekte der zukünftigen Ausländerpolitik unterstrichen, einerseits die Notwendigkeit der Begrenzung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte und andererseits die Erarbeitung von Lösungen für die

zahlreichen Probleme, die sich aus der Anwesenheit einer so grossen Zahl von Ausländern in unserem Lande ergeben.

Im Vordergrund der Ausländerpolitik muss nach wie vor die zugesicherte Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen stehen. Das Nichterreichen dieses Zieles würde das Vertrauen in die Landesbehörden erschüttern und die abklingenden Emotionen neu aufpeitschen. Die Stabilisierung ist deshalb unter allen Umständen durchzusetzen. Weiter ist zu prüfen, ob die Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer genügt (Abschnitt A).

Das Ausländerproblem hat aber nicht allein zahlenmässige und wirtschaftliche, sondern ebenso wichtige menschliche Aspekte. Zur Lösung dieser Probleme müssen Massnahmen zur sozialen Eingliederung und Assimilation der Ausländer geprüft und an die Hand genommen werden (Abschnitt B).

A. Die Begrenzung der Zahl der Ausländer

Nach den Erhebungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit wurden Ende April 1970 in der Schweiz insgesamt 630'194 kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte registriert. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich die Zahl um 17'779 oder um 2,9 Prozent. Die Zahl der Jahresaufenthalter ist um 1'099 oder um 0,3 Prozent, die der Saisonarbeiter um 8'545 oder 7,8 Prozent und jene der Grenzgänger um 8'135 oder 12,6 Prozent gestiegen. Die Erhöhung der Zahl der Saisonarbeitskräfte und der Grenzgänger ist saisonal bedingt und gibt zu keinen besonderen Bedenken Anlass. Dagegen muss die Entwicklung des Bestandes der Jahresaufenthalter wachsam verfolgt werden, umso mehr als angenommen werden muss, dass die Ausreisen nicht

- 3 -

in dem Mass zurückgehen, wie bei den früheren Berechnungen vorausgesetzt wurde. Die Arbeitgeber setzen unter dem Druck der arbeitsmarktlichen Verhältnisse alles daran, ihre ausländischen Arbeitskräfte zu halten, wodurch die bisherige Rotation spürbar gedämpft wird.

Da der neue Bundesratsbeschluss, der die Zahl der erwerbstätigen Ausländer begrenzt, erst am 20. März dieses Jahres in Kraft getreten ist, vermochte er in der relativ kurzen Zeit bis Ende April noch keinen entscheidenden Einfluss auf den Ausländerbestand auszuüben. Doch muss hervorgehoben werden, dass die Zahl der Jahresaufenthalter im Verlauf der kommenden Monate wesentlich sinken muss, wenn das Ziel der Stabilisierung erreicht werden soll. Die Verminderung der Zahl der Jahresaufenthalter muss mindestens die Zunahme der Zahl der Niedergelassenen ausgleichen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Zahl derjenigen Ausländer, die neu eine Niederlassungsbewilligung erhalten, in diesem Jahr wesentlich höher als im vergangenen Jahr sein wird. Ueber den Erfolg der vom Bundesrat beschlossenen Begrenzungsmaßnahmen wird man sich bei der nächsten Erhebung, im August, ein erstes Bild machen können.

Angesichts der schwer abschätzbaren Entwicklung haben die Eidgenössische Fremdenpolizei und das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit den kantonalen Fremdenpolizeibehörden und den kantonalen Arbeitsämtern empfohlen, mit der Verteilung der kantonalen Kontingente äusserst sparsam umzugehen, da in Rechnung gestellt werden muss, dass der Bundesrat unter Umständen die zweite Hälfte der Kontingente nicht freigeben kann.

I. Massnahmen auf Departementsebene

Vorsorglicher Weise wird das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kontrolle über die Bewilligungspraxis der Kantone in dreifacher Hinsicht verschärfen.

1. Ehefrauen von Saisonarbeitskräften

Gegenwärtig besitzt eine ansehnliche Zahl von Ehefrauen von Saisonarbeitskräften Aufenthaltsbewilligungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in einer Jahresstelle. Diese Bewilligungen sind grundsätzlich auf das Ende der Saison des Ehemannes befristet. Einzelne Kantone beabsichtigen jedoch, Aufenthaltsbewilligungen solcher Ausländerinnen im Dezember 1970 zu verlängern, um dadurch das kantonale Kontingent für das Jahr 1971 zu entlasten. Durch solche Verlängerungen würden zahlreiche Ausländerinnen in der Dezemberstatistik mitgezählt, was vermieden werden kann, wenn Ehefrauen von Saisonarbeitskräften zur Ausreise mit ihren Ehemännern verhalten werden. Zu diesem Zwecke wird das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement verfügen, dass alle Ehefrauen von Saisonarbeitskräften, die für die Dauer der Aufenthaltsbewilligung des Ehemannes in Jahresstellen zugelassen wurden, wie die Saisonarbeitskräfte zu behandeln sind und somit am Ende des Jahres wieder auszureisen haben. Ihre allfällige Wiedereinreise im Jahre 1971 für die gleiche Jahresstelle soll ausnahmsweise im Rahmen der entsprechend heraufzusetzenden Höchstzahl für Saisonarbeitskräfte bewilligt werden, obwohl es sich nicht um echte Saisonarbeitskräfte im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen handelt.

Sollten sich in Einzelfällen im Dezember 1970 Aufenthaltsverlängerungen aufdrängen, müssten diese dem eidgenössischen Zustimmungsverfahren unterstellt werden.

2. Familiennachzug

Auf Grund der heutigen Regelung sind die im Rahmen der Vorschriften über den Familiennachzug eingereisten Ehefrauen und Kinder von ausländischen Arbeitskräften von den Beschränkungsmassnahmen des Bundesrates ausgenommen. Es ist Sache der Kantone zu entscheiden,

ob die Voraussetzungen für die Zulassung erfüllt sind. Dem Vernehmen nach wird da und dort auf die kantonalen Behörden ein Druck ausgeübt, den Familiennachzug vorzeitig zu bewilligen, insbesondere dann, wenn die Ehefrau oder die Kinder des ausländischen Arbeitnehmers fähig und bereit sind, eine Arbeit anzunehmen. Um dieser Praxis entgegenzuwirken, sind die Bewilligungen für den Familiennachzug dem Kontrollbüro der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten.

3. Praktikanten

Ausländer, die während längstens sechs Monaten zur Ausbildung in der Schweiz arbeiten, sind den Begrenzungsmaßnahmen nicht unterstellt. Das hat zur Folge, dass zahlreiche Arbeitgeber versuchen, über die leicht erhältlichen Praktikantenbewilligungen die Beschränkungsmaßnahmen des Bundesrates zu umgehen. Da die Praktikanten, soweit ihr Aufenthalt drei Monate übersteigt, in der Ausländerstatistik mitgezählt werden, muss die Gefahr von Missbräuchen eingedämmt werden. Zu diesem Zwecke wird für die Zulassung von Praktikanten die Zustimmung der Eidgenössischen Fremdenpolizei vorbehalten.

II. Massnahmen des Bundesrates

Mit diesen drei oben dargelegten Massnahmen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements sollte es möglich sein, den Zustrom an ausländischen Arbeitskräften etwas zu verringern. Grosse Einsparungen können allerdings nicht erwartet werden. Um die Entwicklung noch besser in den Griff zu bekommen, wird zu gegebener Zeit geprüft werden müssen, ob der Beschluss vom 16. März 1970 zu verschärfen ist. Mit einer allfälligen Revision des Bundesratsbeschlusses sollte aber bis zum Herbst 1970 zugewartet werden. Die Auswirkungen der neuen Beschränkungsmaßnahmen können heute - wie schon erwähnt - noch

nicht abschliessend beurteilt werden. Ausserdem könnte eine teilweise Aenderung des Bundesratsbeschlusses nach so kurzer Geltungsdauer den Eindruck erwecken, dass zu sehr improvisiert werde. Die wahrscheinlich notwendigen Aenderungen werden mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie mit den Kantonen vorbesprochen werden müssen.

Eine allfällige Verschärfung der bisherigen Massnahmen könnte sich unter anderem auf folgende Punkte beziehen:

1. Keine Freigabe weiterer Kontingente

Der Bundesrat hat die den Kantonen und dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit zur Verfügung gestellten Kontingente für neue Jahresbewilligungen vorläufig nur zur Hälfte freigegeben (Art. 4 Abs. 3 BRB). Er hat sich vorbehalten, je nach dem Verlauf der Entwicklung darüber zu befinden, wann und in welchem Umfang weitere Kontingente zugeteilt werden (Art. 4 Abs. 4 BRB). Sofern die Augustzählung nicht wesentlich bessere Ergebnisse als die Aprilzählung aufweisen wird, dürfte der Bundesrat kaum darum herumkommen, die zweite Hälfte des Jahreskontingentes nur teilweise oder überhaupt nicht freizugeben.

2. Hausangestellte

Jahresaufenthalter und Saisonarbeitskräfte in privaten Haushaltungen sind von den Beschränkungsmassnahmen ausgenommen (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe e BRB). Da heute der Eindruck besteht, dass in zahlreichen Fällen Hauspersonal für die Mithilfe in Betrieben (Restaurants, Verkaufsläden) angestellt wird, wird zu prüfen sein, ob Hausangestellte nicht generell den Beschränkungsmassnahmen unterstellt werden sollten.

III. Stabilisierung oder Herabsetzung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass Stabilisierungsmassnahmen äusserst schwierig durchzuführen sind. Trotzdem wird man sich intensiv mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob eine Stabilisierung oder sogar eine Herabsetzung der ausländischen Wohnbevölkerung angestrebt werden soll. Nach unserer Beurteilung könnte aber ein solches Ziel erst in einer zweiten Phase anvisiert werden. Eine kurzfristig durchzuführende Stabilisierung oder Herabsetzung der ausländischen Wohnbevölkerung würde vor allem drastische Abbaumassnahmen bei den erwerbstätigen Ausländern erfordern, die im Hinblick auf die gegenwärtige Situation auf dem Arbeitsmarkt nur sehr schwer, wenn überhaupt, durchgesetzt werden könnten. Wahrscheinlich wäre in einem solchen Fall auch eine Beschränkung oder Herabsetzung der Zahl der nicht erwerbstätigen Ausländer notwendig. Ob bei derartigen Massnahmen die liberale Flüchtlingspolitik im bisherigen Sinne weitergeführt werden könnte, müsste ebenfalls geprüft werden.

B. Soziale Eingliederung und Assimilation der Ausländer

I. Einleitung

1. In seiner Sitzung vom 8. Juni 1970 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement die Prüfung aller sozialen Probleme, inbegriffen die Frage der Assimilation der ausländischen Arbeitskräfte, an die Hand zu nehmen, die im Zusammenhang mit der Volksabstimmung vom 7. Juni 1970 über die zweite Ueberfremdungsinitiative aufgeworfen wurden.

2. In einer Eingabe vom 21. Mai 1970 an den Bundesrat schlägt die Neue Helvetische Gesellschaft die Ernennung eines Delegierten für die Ausländer in der Schweiz als Stabsstelle für Kontakt- und Meinungsbildung vor. Aufgabe dieses Delegierten wäre es, mit allen interessierten privaten und staatlichen Organisationen und Institutionen zusammenzuarbeiten, Kontakte zwischen Ausländerorganisationen in der Schweiz und interessierten schweizerischen Stellen herzustellen. Durch Konsultationen öffentlicher und privater Stellen, durch Konferenzen mit Gruppen, die sich mit der Integration der Ausländer befassen, sowie durch Kontakte mit den Einwandererorganisationen hätte er den Erfahrungsaustausch über Einwanderungsfragen zu fördern. Schliesslich hätte der Delegierte wissenschaftliche Untersuchungen über die Einwanderung und Eingliederung von Ausländern in der Schweiz zu veranlassen und so die Grundlagen für eine aktive Integrationspolitik zu schaffen.

3. Der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen beantragt, baldmöglichst eine Expertenkommission einzusetzen, welche das Ausländerproblem in seinen Gesamtzusammenhängen studiert und im Lichte der vergangenen politischen Auseinandersetzungen nach Lösungen sucht, welche einer konstruktiven Ausländerpolitik unseres Landes in den nächsten Jahrzehnten zugrunde gelegt werden könnte. Es sollen vor allem folgende Fragen geprüft werden: Anwerbung der Ausländer - qualitative Selektion der Ausländer - Information und Betreuung der Ausländer - Saisonarbeiterstatut - Jahresaufenthalterstatut - Angleichung der Lebens- und Verhaltensweisen der Ausländer an diejenige der Schweizer - Assimilation und Integration geeigneter Ausländergruppen - Förderung des gegenseitigen Verständnisses zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung - Erwerb des Schweizerbürgerrechtes.

4. Die schweizerische katholische Arbeitsgemeinschaft für die Fremdarbeiter regt die Schaffung einer permanenten Konsultativkom-

mission an, die alle Aspekte der Einwanderung zu prüfen, ihre Entwicklung auf Grund der getroffenen Massnahmen zu verfolgen und die Grundsätze zu erarbeiten hätte, nach denen sich die Einwanderungspolitik auszurichten hat. Im weitern sollte Kommissionsmitgliedern oder von aussen zugezogenen fachkundigen Persönlichkeiten die Prüfung von Einzelproblemen übertragen werden können. Die schweizerische katholische Arbeitsgemeinschaft für die Fremdarbeiter legt besonderen Wert darauf zu betonen, dass die Konsultativkommission nicht nur aus Vertretern der Wirtschaft zusammengesetzt sein dürfe, sondern auch aus Persönlichkeiten aus dem öffentlichen Leben (Politik, Kultur, Kirchen, usw.).

5. Herr Nationalrat Eisenring hat am 17. Juni 1970 ein Postulat eingereicht. Er lädt den Bundesrat ein, eine ständige Kommission einzusetzen "zur kontinuierlichen Beschaffung und Bearbeitung der Unterlagen über die Fragen der Ausländer in der Schweiz sowie zum Studium konkreter Lösungsmöglichkeiten der Probleme, die sich aus der Anwesenheit einer beträchtlichen Zahl von Ausländern in unserem Lande ergeben. In dieser Kommission sollen alle massgeblichen Kreise, die sich mit den einschlägigen Problemen unter staatspolitischen, sozialen, oekonomischen und politischen Gesichtspunkten befassen, vertreten sein".

6. Ausgehend vom Auftrag des Bundesrates an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Eidgenössische Wirtschaftsdepartement, wie auch unter Berücksichtigung der Vorschläge und Anregungen, wie sie aus den vorstehend erwähnten Eingaben hervorgehen, erweist es sich als notwendig, in systematischer Reihenfolge die nachstehenden Probleme einer eingehenden Prüfung zu unterziehen, um hernach die künftige Ausländerpolitik sowie die Massnahmen, die zu deren Verwirklichung nötig sind, festlegen zu können:

1. Was die Anwertung von ausländischen Arbeitskräften anbelangt, so haben die schweizerischen Behörden nur geringe Möglichkeiten der

- Richtlinien und vorbereitende Massnahmen im Hinblick auf die Anpassung der Ausländer;
- Richtlinien und Massnahmen betreffend die soziale Betreuung;
- Richtlinien und Massnahmen betreffend die Anpassung an industrielle Verhältnisse;
- Richtlinien und Massnahmen betreffend die Anpassung an die Wohnverhältnisse;
- Richtlinien betreffend den Nachzug der Familienangehörigen;
- Richtlinien und Massnahmen betreffend die Assimilation und Einbürgerung.

II. Richtlinien und vorbereitende Massnahmen im Hinblick auf die Anpassung der Ausländer

1. Eine grosse Zahl von ausländischen Arbeitskräften verlässt ihr Land ohne jede Vorbereitung. Die wirtschaftliche Notwendigkeit, welche die Arbeitgeber veranlasst, Ausländer anzuwerben, begünstigt ein summarisches Verfahren, in welchem soziale Ueberlegungen und Forderungen nur wenig berücksichtigt werden. In der Regel sind die ausländischen Arbeitskräfte nur ungenügend über die Verhältnisse in der Schweiz, insbesondere der Lohn- und Arbeitsbedingungen wie auch über die Wohnverhältnisse in unserem Land orientiert. In diesem Zusammenhang ist zwar zu erwähnen, dass auf Grund unserer Abkommen mit Italien und Spanien sowie auf Grund der internen Weisungen betreffend die Zulassung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern die Vorlage eines Arbeitsvertrages als Voraussetzung für die Zulassung vorgeschrieben wird, doch kann ein derartiger Vertrag kaum als genügende Information bezeichnet werden. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht eine allgemeine umfassende Information über alle Lebensbereiche in der Schweiz ins Auge gefasst werden muss.

2. Was die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften anbelangt, so haben die schweizerischen Behörden nur geringe Möglichkeiten der

Einflussnahme. Die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte ist Sache der schweizerischen Arbeitgeber oder ihrer Berufsorganisationen. Die Einwirkung der Behörden beschränkt sich im wesentlichen darauf, die nachgesuchte Bewilligung zu erteilen oder zu verweigern. Weil die berufliche Qualifikation einer ausländischen Arbeitskraft durch die Behörden vor der Einreise kaum überprüft werden kann, kommt es heute selten vor, dass Aufenthaltsbewilligungen wegen fehlender beruflicher Eignung verweigert werden. Die Einführung des Obligatoriums zur Beibringung einer Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt durch den Ausländer vor der Einreise in die Schweiz hat eine wesentliche Verbesserung der Verhältnisse herbeigeführt, die Spontaneinwanderung unterbunden und so eine Reihe von Problemen beseitigt, die mit der Zuwanderung und der beruflichen und sozialen Eingliederung von Pseudo-Touristen verbunden waren. Zurzeit erscheint es daher kaum nötig, das Verfahren über die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte einer erneuten Prüfung zu unterziehen.

Es geht vor allem darum, die Sprache des Ausländers zu verbessern.

3. Unter allen Massnahmen, die die soziale Eingliederung der Ausländer fördern können, steht die Erlernung der Sprache des Aufnahmelandes an vorderster Stelle. Zahlreiche Sprachschulen und Institute bieten zwar Gelegenheit, in Tages- und Abendkursen die deutsche oder französische Sprache zu erlernen. Diese Möglichkeiten werden indessen viel zu wenig ausgenützt, zum Teil wegen des fehlenden Interesses der Ausländer, zum Teil aber auch wegen der finanziellen Belastung. Ebenso veranstalten die grossen Unternehmen Sprachkurse für Anfänger für ihr Personal. Diese Kurse sind allerdings fast ausschliesslich darauf ausgerichtet, eine Verständigungsmöglichkeit auf beruflicher Basis zu vermitteln und ermöglichen es dem Ausländer kaum, jene Sprachkenntnisse zu erwerben, die für die Kontaktnahme im täglichen Leben notwendig sind. Diese Bemühungen zur sprachlichen Schulung werden durch die Initiative weiterer privater Kreise ergänzt. Alles in allem besteht indessen eine sehr grosse Zersplitterung der Kräfte, und ebenso bestehen von Gegend zu Gegend grosse Unterschiede.

Es ist daher die Frage zu prüfen, ob nicht durch die Mitwirkung der Behörden in allen Landesgegenden gleiche Verhältnisse geschaffen und gleichzeitig bessere Resultate erzielt werden könnten.

III. Richtlinien und Massnahmen betreffend die soziale Betreuung

1. In weiten Kreisen der Bevölkerung wie auch von ausländischer Seite ist auf die ungleiche Behandlung der Ausländer gegenüber dem Schweizerbürger hingewiesen worden, verbunden mit der Forderung, Massnahmen zu treffen, um den Grundsatz der Gleichbehandlung so weit als möglich zu verwirklichen. Kirchliche Kreise, die Gewerkschaften und zahlreiche private Organisationen haben während des Abstimmungskampfes um die zweite Ueberfremdungsinitiative, unterstützt von Presse, Radio und Fernsehen, die öffentliche Meinung alarmiert und Vorkehren gefordert, um kulturelle und soziale Vorurteile zu beseitigen. Es geht vor allem darum, die künftige Ausländerpolitik - mehr als dies bis heute der Fall war - nach menschlichen als nach rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten auszurichten, soweit dies mit dem Ziel der Begrenzungs-massnahmen vereinbar ist.
2. Die heute bestehende Ueberfremdungsgefahr erfordert nicht nur eine zahlenmässige Beschränkung der Einwanderung, sondern auch besondere Massnahmen zur sozialen Betreuung der Ausländer. Die Tatsache, dass sich die Einwanderung in qualitativer Hinsicht geändert hat und in vermehrtem Masse nichtqualifizierte Arbeitskräfte in unser Land kommen, hat hinsichtlich der Betreuung neue Probleme geschaffen, die durch die bestehenden Betreuungsorganisationen nicht mehr bewältigt werden können, sodass die Schaffung von Sozialdiensten angezeigt erscheint.
3. Es ist schwierig, ein abschliessendes Bild über die in unserem Lande arbeitenden Betreuungsdienste zu geben. Ueberdies ist es

ausserordentlich schwer, die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit zu beurteilen, da keine Angaben über die ihnen zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Mittel vorliegen. Es wird daher vorerst notwendig sein, sich hierüber Klarheit zu verschaffen, um dann den allenfalls notwendigen Ausbau, eventuell mit finanzieller Unterstützung des Bundes, die Koordination der einzelnen Dienste sowie die Verteilung der Aufgaben zwischen den kantonalen, kommunalen und privaten Betreuungs- oder Sozialdienste zu studieren.

IV. Richtlinien und Massnahmen betreffend die Anpassung an industrielle Verhältnisse

1. Die Eingliederung von Ausländern in unsere moderne Industriegesellschaft wird ganz wesentlich beeinflusst durch deren berufliche Ausbildung. Im allgemeinen fügen sich qualifizierte Arbeitskräfte dank ihrer Schul- und Berufsausbildung verhältnismässig leicht in die neuen Verhältnisse ein. Grosse Schwierigkeiten bereitet dies indessen bei den sehr zahlreichen unqualifizierten Arbeitskräften. Da unsere expandierende Wirtschaft in Zukunft in vermehrtem Masse auf qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sein wird, diese aber im Ausland kaum noch zu finden sind, stellt sich die Frage, ob nicht durch eine systematische berufliche Ausbildung unqualifizierter Arbeitskräfte einerseits den Bedürfnissen der Wirtschaft Rechnung getragen werden kann, anderseits aber auf diesem Wege eine Erleichterung und Beschleunigung der Eingliederung auch dieser Menschen in unsere Verhältnisse ermöglicht wird. Auf Grund der gemachten Erfahrungen ist diese Frage zu bejahen. Es muss daher geprüft werden, durch welche Massnahmen des Bundes die berufliche Ausbildung der Ausländer noch mehr als bisher gefördert werden kann. In Bern besteht bereits ein vom italienischen Konsulat geschaffenes Ausbildungszentrum, an das der Bund und der Kanton Beiträge leisten. Denkbar sind auch Abkommen zwischen den ausländischen Organen und den schweizerischen Berufsverbänden über eine berufliche Ausbildung vor der Einwanderung in die Schweiz.

2. Erfolg oder Misserfolg der Bemühungen um die soziale Eingliederung der ausländischen Arbeitskräfte hängen wesentlich auch von der Regelung folgender Fragen ab: Mitwirkung in den Personalverbänden, das Stimmrecht des Ausländers in den Berufsorganisationen, die Wählbarkeit des Ausländers in eine derartige Organisation, die Teilnahme am Gewerkschaftsleben, usw. In dieser Hinsicht ist auf das Reglement Nr.1612 der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hinzuweisen, das bestimmt, dass der Angehörige eines Mitgliedstaates, der auf dem Gebiete eines andern Mitgliedstaates arbeitet, hinsichtlich der Zugehörigkeit zu den Gewerkschaftsorganisationen und der Ausübung der gewerkschaftlichen Rechte, inbegriffen das Stimmrecht, gleich zu behandeln ist wie die einheimische Arbeitskraft. Indessen kann die ausländische Arbeitskraft als Angehöriger eines andern Mitgliedstaates dann von der Gleichbehandlung ausgeschlossen werden, wenn es sich um die Geschäftsführung von Organen des öffentlichen Rechtes handelt oder um die Ausübung einer Tätigkeit des öffentlichen Rechtes.

V. Richtlinien und Massnahmen betreffend die Anpassung an die Wohnverhältnisse

Die Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt, die Bestimmungen betreffend das Wohnungswesen, der Bau von Wohnungen für Ausländer, wie auch die Massnahmen gegen die Absonderung von einzelnen Bevölkerungskreisen bilden die wesentlichen Elemente, die die Eingliederung der Ausländer in städtische Verhältnisse beeinflussen. Die sozialen Spannungen, die wegen der Beschaffung von Wohnraum für die ausländischen Arbeitskräfte - vor allem der Saisonarbeitskräfte - in unserem Lande entstanden sind, wurden im Abstimmungskampf immer wieder unterstrichen. Eines der vordringlich zu lösenden Probleme ist daher das Wohnungsproblem.

VI. Richtlinien betreffend den Nachzug der Familienangehörigen

1. Unser Land ist eines jener Länder in Westeuropa, das hinsichtlich der Familienvereinigung eine eher zurückhaltende Praxis handhabt. Die politischen und demografischen Gründe hierfür sind bekannt. Es stellt sich indessen die Frage, ob im Rahmen einer verstärkten Integrationspolitik Erleichterungen eingeführt werden können. Dies als Gegenstück zu den neuen verschärften Einwanderungsbestimmungen.
2. Die Massnahmen zugunsten der Familien erfordern auch die Eingliederung der ausländischen Kinder in unsere Schulen. In dieser Frage sind schon verschiedene Forderungen verwirklicht worden, so vor allem die Organisation von Uebergangsklassen. Soll die Assimilationspolitik wirksam gestaltet werden, so sind in Bezug auf die Schulausbildung weitere geeignete Vorkehren zu treffen.
3. Besondere Probleme schaffen die Ehefrauen von Saisonarbeitskräften, die zum Stellenantritt in die Schweiz kommen. Die Tatsache, dass sich die Saisonarbeiter im Baugewerbe zehn und mehr Monate im Jahr in der Schweiz aufhalten und dementsprechend auch ihre Ehefrauen, hat zur Folge, dass der Saisonarbeiterbegriff mehr und mehr zur Fiktion wird, vor allem dann, wenn Ehemann und Ehefrau am gleichen Ort ihrer Tätigkeit nachgehen und einen gemeinsamen Haushalt führen. Als Saisonarbeitskräfte ist ihnen der Nachzug der Kinder verwehrt, was zu Härten führt. Oft lassen die Eltern ihre Kinder ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung in die Schweiz kommen und setzen sich damit in Widerspruch zu den gesetzlichen Bestimmungen. Ein Entgegenkommen diesen Arbeitskräften gegenüber, das aus menschlichen Gründen angezeigt ist, hat indessen zur Folge, dass die Zahl der ausländischen Jahresaufenthalter um über 50'000 zunehmen würde, was die Massnahmen zur Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer zum Scheitern brächte.

VII. Richtlinien und Massnahmen betreffend die Assimilation und Einbürgerung

1. Das Problem der Assimilation der in der Schweiz weilenden Ausländer ist eines der Probleme, das bis heute noch wenig studiert wurde. Dies geht auch aus dem Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte vom Jahre 1964 hervor. Die Faktoren, die sich positiv auf die Assimilation auswirken, sind noch zu wenig bekannt. Der vorerwähnte Studienbericht beschränkt sich darauf, darzulegen, aus welchen Gründen die Assimilation der ausländischen Wohnbevölkerung wenig erfolgreich war. Nachdem die Ueberfremdungsgefahr nicht nur durch Abbaumassnahmen gebannt werden soll, sondern auch durch die Assimilation und die Einbürgerung der vollassimilierten Ausländer, kommt der Lösung dieses Problems entscheidende Bedeutung zu. Der ganze Fragenkomplex bedarf daher einer umfassenden Behandlung.

2. Die Möglichkeit der Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz hängt einerseits von deren Willen ab, das Schweizerbürgerrecht zu erwerben, und von den Vorschriften des Bundes, der Kantone und der Gemeinden über die Einbürgerung. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat den Kantonen in den letzten Jahren mehrfach Vorschläge unterbreitet, wonach hier aufgewachsene Ausländer erleichtert eingebürgert werden könnten. Bisher hat sich die Mehrheit der Kantone dagegen ausgesprochen. Das Departement hat den Kantonen aber auch empfohlen, die Bestimmungen über die ordentliche Einbürgerung von assimilierten Ausländern, namentlich jene über die Einbürgerungstaxen und Wohnsitzfristen, zu mildern und eine den Zeitverhältnissen angepasste weitherzigere Einbürgerungspraxis anzustreben. Diesen Empfehlungen wurde nur von wenigen Kantonen und nur in beschränktem Rahmen Rechnung getragen. Zurzeit läuft ein Vernehmlassungsverfahren über einen weiteren Vorschlag, dessen Verwirklichung allerdings eine Verfassungsänderung notwendig machen würde; zu diesem

Schluss ist jedenfalls ein vom Departement mit der Prüfung der Verfassungsmässigkeit des Vorschlages beauftragter Staatsrechtslehrer gelangt. Da überdies durch mehrere Postulate in den Räten weitere Fragen des Bürgerrechts aufgeworfen worden sind, soll sich nun eine Expertenkommission einerseits mit der Ausarbeitung eines neuen Verfassungsartikels und andererseits mit der nachfolgenden Teilrevision des Bürgerrechtsgesetzes befassen. Jedenfalls wird geraume Zeit vergehen, bis die postulierten Aenderungen, wenn überhaupt, verwirklicht werden können. Die Prüfung all dieser Fragen durch eine kleine Expertenkommission sollte aber nicht hindern, dass im Zusammenhang mit dem Ueberfremdungsproblem Assimilation und Einbürgerung in der Konsultativkommission diskutiert werden. Von einer Aussprache in grösserem Rahmen sind im Gegenteil Impulse für die Detailarbeit der Expertenkommission zur Prüfung der Bürgerrechtsfragen zu erwarten.

VIII. Fragen des weiteren Vorgehens

Wie einleitend dargelegt wurde, liegen verschiedene Vorschläge und Anregungen vor, die dahin gehen, die zahlreichen Probleme, die durch die Anwesenheit der grossen Zahl von Ausländern in der Schweiz entstanden sind, möglichst rasch und umfassend abklären zu lassen, um zu einer neuen Ausländerpolitik zu gelangen. Es wird die Ernennung eines Delegierten des Bundesrates für die Ausländer in der Schweiz angeregt oder die Schaffung einer in ihrer Tätigkeit zeitlich gefristeten Expertenkommission oder aber einer Konsultativkommission mit Dauercharakter.

Ob die Ernennung eines Delegierten des Bundesrates, der sich mit dem ganzen Ausländerproblem zu befassen hätte, richtig ist, muss als fraglich bezeichnet werden. Es handelt sich hier um derart komplexe Fragen menschlicher, rechtlicher, wirtschaftlicher und soziologischer Natur, dass es kaum möglich sein wird, eine auf all diesen

Gebieten kompetente Person zu finden. Praktisch käme es wohl nur dazu, ein weiteres Amt zu schaffen, das mit den gleichen Schwierigkeiten konfrontiert wäre wie die bisher mit dieser Materie betrauten Behörden.

Die Ernennung einer Expertenkommission mit zeitlich befristetem Auftrag, die - ähnlich wie die Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Jahre 1964 - einen umfassenden Bericht auszuarbeiten hätte, hat, wie dies die Erfahrung zeigt, den grossen Nachteil, dass ein abschliessender Bericht erst in zwei bis drei Jahren vorgelegt werden könnte. Dies ist angesichts der heutigen politischen Situation nicht tragbar. Das weitere Vorgehen sehen wir vielmehr so, dass unverzüglich eine permanente Konsultativkommission ernannt wird, die sich - in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit - sukzessive mit den einzelnen Problemen zu befassen und zuhanden der zuständigen Departemente oder des Bundesrates Vorschläge zu unterbreiten hätte. Unter Berücksichtigung der heutigen Umstände dürfte es ratsam sein, die Mitglieder dieser Kommission ausserhalb der Verwaltung zu suchen, wobei selbstverständlich die zuständigen Abteilungen des Bundes in dem zu schaffenden Gremium mitzuwirken hätten.

Die zu schaffende Konsultativkommission kann selbstverständlich weder den Bundesrat noch die Verwaltung davon entbinden, weiterhin unabhängig alle Massnahmen zur Erreichung des Stabilisierungsziels zu ergreifen.

Die gleiche Frage stellt sich hinsichtlich des "Komitee Schweiz" (Präsident: Dr. Anton Schrafl; Sekretar: ...)

IX. Zusammensetzung der Konsultativkommission

1. Die Kommission könnte folgende Zusammensetzung aufweisen:

- Vertreter der Kantone und der Vereinigungen der schweizerischen Städte und Gemeinden;
- Vertreter der Sozialpartner:
 - Schweizerischer Handels- und Industrieverein
 - Schweizerischer Gewerbeverband
 - Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen
 - Schweizerischer Bauernverband
 - Schweizerischer Gewerkschaftsbund
 - Christlich-nationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz
 - Landesverband freier Schweizerarbeiter
 - Schweizerischer Verband evangelischer Arbeiter und Angestellten
 - Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände;
- Vertreter der gemeinnützigen und kirchlichen Kreise:
 - Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit
 - Schweizerische katholische Arbeitsgemeinschaft für Fremdarbeiter (SKAF)
 - Schweizerischer evangelischer Kirchenbund
 - Bund schweizerischer Frauenvereine
 - Schweizerische UNESCO-Kommission;
- Vertreter der Wissenschaft:
 - Soziologie
 - Rechtswissenschaft
 - Politische Wissenschaften;
- Vertreter der kulturellen und vaterländischen Vereinigungen:
 - Neue Helvetische Gesellschaft.

2. Es stellt sich die Frage, ob auch Vertreter der "Vereinigung lebendige Schweiz" (Präsident: Dr. Daniel Roth, bis vor kurzem Redaktor des Schweizer spiegels) zur Mitarbeit eingeladen werden sollen. Dieser Kreis verlangt eine neue Ausländerpolitik im Sinne einer verstärkten Ueberfremdungsabwehr, ohne aber in Extreme zu verfallen. Wir befürworten den Beizug dieser Vereinigung.

Die gleiche Frage stellt sich hinsichtlich des "Komitee Schweiz 80" (Präsident: Dr. Anton Schrafl; Sekretariat:

Dr. Dieter von Schulthess). Wir glauben nicht, dass dieses Komitee sehr repräsentativ ist und möchten daher von einer Einladung zur Mitarbeit eher absehen.

3. Von besonderer Wichtigkeit ist die Beantwortung der Frage, ob allenfalls Leute aus den Organisationen, die die Schwarzenbach-Initiative lanciert oder unterstützt haben, als Kommissionsmitglieder gewählt werden sollen. Es wären dies Mitglieder der "Nationalen Aktion gegen die Ueberfremdung" sowie der "Union zur Bewahrung der Schweiz" (Präsident: Dr. Reich). Wir möchten diese Frage eher bejahen.

4. Von verschiedener Seite, vor allem von ausländischen Organisationen wird die Forderung erhoben, dass Vertretern dieser Organisationen ein Mitspracherecht bei der Behandlung aller die Ausländer berührenden Fragen eingeräumt werde. Wir sind der Auffassung, dass in die Konsultativkommission keine Ausländer aufzunehmen seien. Grundsätzlich sind alle die Emigration und die Rechtsstellung der Ausländer in der Schweiz betreffenden Fragen auf Regierungsebene zu behandeln. Diese Auffassung hat der Bundesrat bereits im Juni 1969 gegenüber der Colonie Libere Italiane in der Schweiz bekanntgegeben.

5. Sollen auch Vertreter der politischen Parteien zugezogen werden? Dies erscheint deshalb nicht notwendig, weil unter den in die Konsultativkommission zu wählenden Mitgliedern der Kantone, Städte und Gemeinden, wie auch der Sozialpartner, bereits Persönlichkeiten der verschiedenen politischen Richtungen anwesend sind und so auch den politischen Fragen Rechnung getragen werden kann.

Stg. Justiz- und Polizeidepartement (Sekretariat 3 Ex., Fremdenpolizei 3 Ex., Polizeiabteilung 3 Ex.)

Stg. Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat 3 Ex., Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit 6 Ex.)

Gestützt auf den vorstehenden Bericht stellen wir

A n t r a g :

1. Vom Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Der Bundesrat beschliesst die Ernennung einer permanenten Konsultativkommission zur Behandlung des Ueberfremdungsproblems.
3. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wird beauftragt, im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, nach Fühlungnahme mit den im Bericht genannten Organisationen, dem Bundesrat Antrag über die personelle Zusammensetzung der Konsultativkommission sowie einen Vorschlag über das zu erteilende Mandat zu unterbreiten.
4. Der Konsultativkommission steht ein Sekretariat zur Verfügung. Dieses wird vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten bestellt und untersteht administrativ dem Sekretariat des Departements.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

L. von Moos

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Brügger

Protokollauszug an:

- Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Sekretariat 3 Ex., Fremdenpolizei 5 Ex., Polizeiabteilung 3 Ex.)
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat 3 Ex., Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit 5 Ex.)