

*Interne Notiz des Politischen Departements¹*AUFZEICHNUNG DER BESPRECHUNG VOM 28. AUGUST 1973 ÜBER FRAGEN
DER SCHWEIZERISCH-ITALIENISCHEN BEZIEHUNGEN²

1. Der gegenwärtige Stand der schweizerisch-italienischen Beziehungen im Lichte der Fremdarbeiter-Problematik³ und die sich heute daraus ergebenden Schlussfolgerungen sind in der Notiz vom 28. August 1973⁴ festgelegt, welche das BIGA im Hinblick auf den privaten Berner Aufenthalt des italienischen Präsidenten, Leone⁵, und seine morgige Begegnung mit Bundespräsident Bonvin und den Bundesräten Graber und Furgler verfasst hat.

Unmittelbarer Anlass der Besprechung ist das Schreiben vom 26. Juli 1973⁶, mit welchem Botschafter Marcionelli über Gespräche mit Minister Falchi, Chef der italienischen Delegation in der Gemischten Kommission für Sozialversicherung, und mit Aussenminister Moro berichtet hat.

2. Die italienische Seite gibt sich heute Rechenschaft darüber, dass der Bundesratsbeschluss vom 6. Juli 1973⁷ über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer keine Möglichkeit eröffnet, in Fragen der Jahresaufenthalter und der Saisonarbeitskräfte schweizerische Konzessionen zu erwirken. Die gemäss Protokoll vom 22. Juni 1972⁸ für die erste Hälfte dieses Jahres vorgesehene und ursprünglich für den 4. Juli anberaumte Tagung der Gemischten Kommission ist deshalb auf italienischen Wunsch abgesagt worden.

Die italienischen Gesprächspartner unseres Botschafters in Rom zeigen sich nach wie vor nicht einverstanden mit unserer Interpretation des Protokolls vom 22. Juni 1972. Es geht ihnen dabei vor allem um die Bestimmung von Art. 9 des BRB vom 6. Juli 1973 betreffend das früheste Einreisedatum (1. April) für neue Saisonarbeiter des Baugewerbes, die im Jahre 1973 und in den folgenden Jahren erstmals in die Schweiz einreisen. Die Italiener sind überzeugt, wir hätten das erwähnte Protokoll lediglich deshalb unterzeichnet, um beim Abschluss

1. Notiz (Kopie): CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3687* (B.41.11.1). Verfasst von K. Fritschi. Visiert von K. Fritschi, Ch. Müller und E. Thalmann. Anwesend: E. Thalmann, A. Marcionelli, Ch. Müller, A. Grübel, E. Moser, C. Motta, G. Solari, K. Fritschi, B. von Tschärner und A. Zenger. Handschriftliche Marginalie: Original ging an Dep[artements] Chef.

2. Vgl. dazu Dok. 53, dodis.ch/37679.

3. Vgl. dazu Dok. 86, dodis.ch/38402, Anm. 4.

4. Notiz von A. Grübel vom 28. August 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3630* (B.15.50.4).

5. Vgl. dazu Doss. wie Anm. 4. Vgl. ferner das Telegramm Nr. 44 von A. Marcionelli an P. Graber vom 8. Februar 1973, dodis.ch/38144.

6. Schreiben von A. Marcionelli an P. Graber vom 26. Juli 1973, dodis.ch/38317.

7. BR-Prot. Nr. 1177 vom 6. Juli 1973, dodis.ch/38419. Vgl. dazu Dok. 62, dodis.ch/38425, bes. Anm. 10.

8. Procès-verbal de la réunion de la Commission mixte italo-suisse instituée par l'Accord du 10 août 1964 relatif à l'émigration de travailleurs italiens en Suisse, tenue du 15 juin 1972 au 22 juin 1972 à Rome vom 22. Juni 1972, CH-BAR K1(-) 2178.



unseres Abkommens mit den Europäischen Gemeinschaften⁹ die Opposition Italiens zu vermeiden.

Wenn Rom einerseits Verständnis zeigt für unsere Schwierigkeiten innenpolitischer Natur¹⁰, so hat die dortige Regierung andererseits der Opposition Rechnung zu tragen, die ihr aus den Reihen des Parlaments und der Gewerkschaften erwächst. Das Aussenministerium muss sich zudem des Drucks der Fachministerien erwehren.

Die neue Regierung in Rom möchte deshalb das Gespräch nunmehr auf Regierungsebene fortführen. Nur auf diese Weise könnten in italienischer Sicht die Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien in ihrer Gesamtheit erörtert und auch Lösungen für weitere hängige Fragen auf zahlreichen Gebieten (Steuern, Sozialversicherung, Investitionen, Schulwesen, Berufsausbildung usw.) ernsthaft ins Auge gefasst werden. Dabei müssten die künftigen Gesprächspartner befähigt sein, über all diese Fragen, für welche verschiedene Stellen zuständig sind und die im Rahmen der Gemischten Kommission von den einzelnen Unterkommissionen behandelt werden, verbindlich zu verhandeln. Das italienische Aussenministerium denkt an Treffen auf der Ebene der Aussenminister¹¹ (Graber, Moro) und der Generalsekretäre¹² (Thalmann, Gaja), die auf die beiden letztjährigen Rom-Besuche von Bundesrat Graber und Botschafter Thalmann¹³ in Bern stattfinden würden.

Die italienische Regierung sucht Mittel und Wege, um zu Resultaten zu gelangen, welche ihre innenpolitischen Widersacher besänftigen würden. Nur ein Regierungsmitglied kann nach Auffassung des Aussenministeriums in Rom noch dem bestehenden innenpolitischen Druck widerstehen und das Ergebnis seines Besuchs in der Schweiz vor der öffentlichen Meinung vertreten. Dabei dürfte allerdings Aussenminister Moro, sollte es tatsächlich zur gewünschten Begegnung mit seinem schweizerischen Kollegen kommen, nicht mit leeren Händen zurückkehren. Die bestehenden Missverständnisse würden sich sonst – immer in italienischer Sicht – noch vergrössern und es wäre mit einer verstärkten gegenseitigen Polemik z. B. in der Presse zu rechnen.

3. Bei der Frage unserer Fremdarbeiterregelung handelt es sich im Rahmen der schweizerisch-italienischen Beziehungen um ein äusserst komplexes Problem. Der Bundesrat hat am vergangenen 6. Juli seinen neuen Beschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer in Kenntnis der italienischen Begehren gefasst (italienisches Memorandum vom 13. Juni 1973¹⁴,

9. Vgl. dazu DDS, Bd. 25, Dok. 182, dodis.ch/35776, bes. Anm. 3 sowie DDS, Bd. 26, Dok. 145, dodis.ch/39510. Zur Rolle Italiens bei den Verhandlungen vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 148, dodis.ch/35593.

10. Vgl. dazu Dok. 86, dodis.ch/38402, bes. Anm. 5.

11. Zum Besuch in Bern von M. Rumor, dem Nachfolger von A. Moro, vom 21.–22. April 1975 vgl. das Protokoll von J.-P. Zehnder und H. Cuennet vom 15. Mai 1975, dodis.ch/37755.

12. Vgl. dazu das Schreiben von A. Marcionelli an P. Graber vom 26. Juli 1973, dodis.ch/38317 sowie das Protokoll von C. Caratsch vom 27. Mai 1974, dodis.ch/37754.

13. Vgl. dazu das Protokoll des Politischen Departements vom 20. Juli 1972, dodis.ch/36259, S. 2–6 sowie das Protokoll vom P.-Y. Simonin vom 21. Dezember 1972, dodis.ch/36262.

14. Memorandum des italienischen Aussenministeriums vom 13. Juni 1973, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3687* (B.41.11.1).

dessen Beantwortung in Vorbereitung steht¹⁵); er wird in unserer gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Situation nicht darauf zurückkommen. Dies gilt insbesondere für die Bestimmung des erwähnten Art. 9 dieses BRB, der die Entstehung von neuen potentiellen Jahresaufenthaltern im Baugewerbe einschränkt. Der für die Stabilisierungspolitik des Bundesrates massgebende Bestand von 603'000 erwerbstätigen Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen muss unbedingt eingehalten werden. Das Maximum an schweizerischen Konzessionen ist für das Protokoll vom 22. Juni 1972 gemacht worden, als es darum ging, ein italienisches Veto gegen den Abschluss unserer damaligen Verhandlungen in Brüssel zu vermeiden.

Das Jahreskontingent für neu aus dem Ausland zuziehende Jahresaufenthalter ist auf 10'000 reduziert worden; davon können vorläufig insgesamt nur 5000 Jahresbewilligungen erteilt werden. Die Höchstzahl für die Weisungen des BIGA ist bis auf weiteres auf 375 Einheiten¹⁶ pro Jahr festgelegt worden; darunter fallen auch Bewilligungen für die eidg. Regiebetriebe. In dieser Zwangslage ergeben sich Probleme, die z. B. die Zuteilung von Bewilligungen an italienische Unternehmen erschweren. Zurzeit ist ein Fall der Alitalia¹⁷ hängig, der laut BIGA gelöst werden soll. Schwierigkeiten entstehen mit den ausländischen internationalen Gesellschaften vielfach wegen der schnellen Rotation, die namentlich die amerikanischen Unternehmen beim Personal ihrer Vertretungen in der Schweiz vornehmen; dies ist mit unserem System in der heutigen Notstandsituation nicht vereinbar. Solche Einzelfälle wie jener der italienischen Fluggesellschaft erregen immer wieder grosses Aufsehen, das zu vermeiden sicher wünschenswert wäre. Sie sind indessen angesichts der kleinen Kontingente, die nicht überschritten werden dürfen, sehr schwierig zu lösen.

4. Als Italien die Tagung der Gemischten Kommission vom 4. Juli 1973 absagte, war uns dies angenehm. In der gegenwärtigen Lage scheint es angezeigt, so wenige Verhandlungen wie möglich durchzuführen. Auf schweizerischer Seite entstand damals der Eindruck, auch unsere italienischen Gesprächspartner hätten dies begriffen.

Der italienische Wunsch nach Globalverhandlungen auf politischer Ebene entspringt zunächst dem manchmal geringen Verständnis, das Rom schon immer für unsere Verwaltungsstruktur mit ihrer anders gearteten Verteilung der Kompetenzen aufgebracht hat. In den Bereichen von Kultur und Schulwesen kompliziert sich die Sache sogar noch wegen der Kompetenzen der Kantone. Das Verhandlungspaket war so gross, dass es aufgeteilt werden musste; unser System der Zuständigkeiten verlangte im Rahmen der Gemischten Kommission die Schaffung von insgesamt zehn Untergruppen.

Hinzu kommt, dass Italien für schweizerische Anliegen oft wenig Entgegenkommen zu zeigen gewillt ist. So drängt die italienische Seite etwa darauf, den Abschluss einer Vereinbarung über die Besteuerung ihrer Grenzgänger

15. Vgl. dazu das BR-Prot. Nr. 1646 vom 1. Oktober 1973, CH-BAR#E1004.1#1000/9#799*.

16. Vgl. dazu Dok. 54, dodis.ch/38420.

17. Vgl. dazu das Telegramm Nr. 257 von H. C. Cramer an die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements vom 24. August 1973, dodis.ch/40811.

von jenem eines allgemeinen Doppelbesteuerungsabkommens¹⁸ zu trennen. Im Protokoll vom 22. Juni 1972 haben wir indessen eine diesbezügliche Formulierung erreicht, die es uns ermöglicht, über eine blosser Regelung der Grenzgänger-Besteuerung hinauszugehen.

Bei den verschiedenen hängigen Fragen handelt es sich um sehr heikle Probleme von komplexer technischer Natur, die wenig geeignet sind, auf politischer Ebene gelöst zu werden. Für Gesamtverhandlungen gemäss italienischen Vorstellungen käme wohl nur das Politische Departement in Frage. Bei dem gegenwärtigen Stand der Dinge wird sich jedoch in vorliegender Angelegenheit kaum ein einzelnes Mitglied des Bundesrates exponieren können.

5. Die italienische Regierung wünscht greifbare Ergebnisse, die sie im eigenen Lande vertreten kann. Hiefür verlangt sie von schweizerischer Seite geeignete Konzessionen als Ausgleich für unsere 1.-April-Regelung betreffend die neuen Saisonarbeiter im Baugewerbe (Art. 9 BRB).

Für spektakuläre Resultate von Verhandlungen auf politischer Ebene sind indessen für uns sehr schlechte Voraussetzungen gegeben. Die Konzessionen, die wir zurzeit machen können, sind nicht solcher Art, die einen hierfür der Schweiz abgestatteten Besuch des italienischen Aussenministers rechtfertigen würden. Aus taktischen Gründen ist auch deshalb Vorsicht am Platz, weil diese oder jene schweizerische Konzession das italienische Verlangen nach weiterem Entgegenkommen wecken kann. Im Übrigen scheint zurzeit nichts darauf hinzudeuten, dass der gegenwärtige Stand unserer Beziehungen mit Italien negative Rückwirkungen auf unser Verhältnis zur EWG¹⁹ haben könnte.

In gewissen Bereichen sind ohne Zweifel schrittweise Lösungen von hängigen Fragen möglich. Dies gilt etwa auf den Gebieten der Arbeitslosenversicherung, der Berufsausbildung, der Grenzsanität usw.; auch mit Bezug auf die Probleme der Sozialversicherung, für deren Behandlung eine gesonderte Gemischte Kommission besteht, sind kleine Konzessionen nicht auszuschliessen. Meistens ist es angezeigt, dass die verschiedenen Departemente einzeln vorgehen. Es empfiehlt sich, die Dinge pragmatisch anzupacken.

Dabei wird man auch in gewissen Fällen kaum Resultate erwarten dürfen. Dies gilt etwa für schweizerische Investitionen in Südtalien²⁰, für welche kein Interesse besteht. Für eine diesbezügliche Erkundigungsreise sind erst nach einem wiederholten Anlauf lediglich zwei schweizerische Industrielle²¹ und ein Bankier²² gewonnen worden. Es handelt sich bei diesem kommenden Anlass um blosses window-dressing.

Hingegen wäre die Frage prüfenswert, ob im Bereich der Steuerfragen von schweizerischer Seite Entgegenkommen gezeigt werden könnte, indem

18. Vgl. dazu Dok. 70, dodis.ch/38622, Anm. 5.

19. Vgl. dazu Dok. 173, dodis.ch/39512.

20. Vgl. dazu das Protokoll von F. Pometta vom 22. Januar 1973, dodis.ch/37756; das Schreiben von F. Pometta an die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements vom 24. Mai 1973, dodis.ch/38128; den Bericht von E. Moser vom 19. Oktober 1973, dodis.ch/38131 sowie die Notiz von P. R. Jolles an E. Brugger vom 20. Juni 1975, dodis.ch/38133.

21. A. Deucher und A. Kurz.

22. H. Kaufmann.

auf das Junktim zwischen der Regelung der Grenzgänger-Besteuerung und dem Abschluss eines generellen Doppelbesteuerungs-Abkommens verzichtet würde. Es wäre dies ein politischer Entscheid, den der Bundesrat zu treffen hätte. (Anlässlich der hier aufgezeichneten Besprechung war kein Vertreter der Eidg. Steuerverwaltung anwesend).

Alles in allem genommen ist nicht aus den Augen zu verlieren, dass bei der Regelung der Fremdarbeiter-Fragen im Verhältnis zwischen der Schweiz und Italien in der Vergangenheit ausserordentliche Fortschritte erzielt worden sind. Wir haben grosse Konzessionen gemacht und uns dabei sehr exponiert. Im Vergleich zu anderen Ländern stehen wir keineswegs schlecht da. Die Italiener scheinen manchmal zu übersehen, wie gut sie im Grunde genommen mit uns stehen. Die grösste Schwierigkeit wird in Zukunft darin liegen, ob das bewahrt werden kann, was bis heute erreicht worden ist. So besteht bei der Behandlung der erwerbstätigen Ausländer eine grosse Tendenz zum Rotationssystem ohne Nachzug der Familien.

Das beste Vorgehen würde deshalb darin liegen, in aller Stille und möglichst unauffällig zu handeln. Jedes Aufsehen im weiteren Vorgehen kann nur das Gegenteil von dem bewirken, was Italien von uns erwartet. Nur die Summe von kleinen Fortschritten kann zu einem Resultat führen, das beide Seiten befriedigt. Dies wird nur dann erreicht werden, wenn auch darauf verzichtet wird, bestimmte Fragen hochzuspielen, wie dies auf italienischer Seite etwa im Bereiche der Krankenversicherung der Fall ist.

6. Folgende Schlussfolgerungen drängen sich auf:

- a) Für Gesamtverhandlungen auf politischer Ebene fehlt zurzeit die hiefür notwendige Substanz, um zu Ergebnissen zu gelangen, die beide Seiten befriedigen könnten.
- b) Beide Seiten sind die Verpflichtung eingegangen, die Gemischte Kommission einzuberufen. Sollte Italien sie tatsächlich einhalten wollen, so müssten wir darauf eingehen.
- c) In schweizerischer Sicht empfiehlt es sich indessen, in den Unterkommissionen weiterzuarbeiten, auch wenn dabei kurzfristig keine spektakulären Ergebnisse zu erwarten sind.