

6. Juli 1973

Fremdarbeiterregelung; Revision des Bundesratsbeschlusses vom 21. April 1971 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer.

Justiz-und Polizeidepartement und Volkswirtschaftsdepartement.
Gemeinsamer Antrag vom 26. Juni 1973
(Beilage).

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

Der vorgelegte Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer wird genehmigt; Inkraftsetzung auf 15. Juli 1973.

Veröffentlichung: Amtliche Sammlung
Protokollauszug (ohne Beilagen zum Antrag)an:

- JPD 7 (GS 2, FREPO 5) zum Vollzug
- EVD 8 (GS 3, BIGA 5) zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- BK 1 (Mz) zum Vollzug

Für getreuen Auszug,
Der Protokollführer:

Ruser



EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Ausgeteilt

Bern, den 26. Juni 1973

An den
B u n d e s r a t

Fremdarbeiterregelung; Revision des Bundesratsbeschlusses
vom 21. April 1971 über die Begrenzung der Zahl der er-
werbstätigen Ausländer

In den vergangenen Monaten und Wochen ist die Revision des Bundesratsbeschlusses vom 21. April 1971 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer eingehend geprüft und mit den Kantonen und den Spitzenverbänden der Wirtschaft sowie bundesintern ausführlich besprochen worden. Gestützt auf diese Aussprachen und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und der politischen Lage haben wir den beiliegenden neuen Fremdarbeiterbeschluss entworfen. Neben den Bestimmungen, die aus dem bisherigen Bundesratsbeschluss unverändert übernommen werden konnten, enthält der Entwurf einige wichtige Neuerungen, wobei die Saisonarbeiterregelung das Kernstück bildet. Neu sind auch einige Vorschriften bezüglich der Grenzgänger. Schliesslich müssen einzelne frühere Bestimmungen der neuen Saisonarbeiter- und Grenzgängerregelung angepasst oder aufgrund der bisherigen Praxis revidiert werden.

Ueber die beabsichtigten wichtigsten Neuerungen wurden Sie mündlich unterrichtet. Sie haben an der Bundesratssitzung vom

23. Mai 1973 zugestimmt, dass die in Aussicht genommene neue Fremdarbeiterregelung den Kantonen und den Spitzenverbänden der Wirtschaft zur schriftlichen Stellungnahme unterbreitet werden soll. In Anbetracht der vorausgegangenen mündlichen Aussprachen konnte die Vernehmlassungsfrist relativ kurz angesetzt werden; sie dauerte bis zum 8. Juni 1973.

A. GRUNDSAETZLICHE BEMERKUNGEN ZUM ENTWURF

Die Verhinderung eines weiteren Anstieges der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte, seien es Niedergelassene, Jahresaufenthalter oder Saisoniers, muss eines der Hauptziele unserer Fremdarbeiterpolitik bleiben. Da die Wechselbeziehungen und Anknüpfungspunkte zwischen den einzelnen Kategorien von Fremdarbeitern derart eng sind, dass sich Veränderungen bei einer Kategorie früher oder später auf die anderen Kategorien auswirken, kann das Fremdarbeiterproblem für die Zukunft nur als Ganzes gesehen und geregelt werden.

Während es dank der Einführung der Globalplafonierung gelungen ist, die Ende 1969 erreichte Zahl von 603'000 Jahresaufenthalten und Niedergelassenen nicht mehr überschreiten zu lassen, hat die Zahl der Saisonarbeitskräfte und der Grenzgänger in den letzten drei Jahren stark zugenommen. Die Zunahme bei den Saisonarbeitern betrug nahezu 50'000. Parallel dazu ist die Zahl jener Saisonarbeitskräfte angestiegen, die jeweils neun Monate oder länger in unserem Land weilen und somit nach einigen Jahren Anspruch auf Umwandlung ihrer Saisonbewilligungen in Jahresbewilligungen erlangen. Von den in der Zeit vom 1. September 1971 bis 31. August 1972 erteilten 243'876 Saisonarbeiterbewilligungen sind mehr als 100'000 für eine Dauer von 9 Monaten oder länger ausgestellt worden.

Als Folge der zunehmenden Zahl an umwandlungsberechtigten Saisonarbeitern mussten bereits im vergangenen Jahr die Kontingente für neue Jahresaufenthalter gekürzt werden. Soll die Zahl von insgesamt 603'000 Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen auch in Zukunft nicht überschritten werden, sind weitere Kürzungen der Kontingente für Jahresaufenthalter unumgänglich. Da für 1973 mit 13'000 Umwandlungen zu rechnen ist, müssen die im Beschränkungsbeschluss festgesetzten kantonalen Kontingente für Jahresaufenthalter um mindestens die Hälfte gekürzt werden.

Die Entwicklung bei den Saisonarbeitskräften in den letzten Jahren ist auch aus anderen Gründen bedenklich. Während früher die Saisonarbeitskräfte vorwiegend in eigentlichen Saisonbetrieben beschäftigt wurden, welche nur während eines Teils des Jahres geöffnet waren, hat sich die Situation in der Folge geändert. Insbesondere wegen der wirksamen Beschränkung der Jahresaufenthalter hat der Druck der Wirtschaft auf die Behörden, Saisonbewilligungen auch dort zu erteilen, wo der Saisoncharakter eines Betriebes fragwürdig ist, zugenommen. Viele Betriebe, deren Umsatzzahlen zwar Schwankungen unterliegen, die aber das ganze Jahr hindurch geöffnet sind und deshalb eigentlich Daueraufenthalter benötigen, sind auf Saisonarbeiter ausgewichen. Diese Betriebe sind es vor allem, welche immer wieder versuchen, vorzeitige Einreisen und Verlängerungen der Saisonbewilligungen für ihre Saisonarbeiter zu erhalten. Damit werden zu viele neue Umwandlungsfälle geschaffen, wodurch die angestrebte Bereinigung der Saisonniersituation verunmöglicht wird.

Die Annahme, die Saisonarbeiter fielen überfremdungsmässig nicht ins Gewicht, ist fragwürdig. Wie wir bereits erwähnt haben, sind eine grosse Zahl von Saisonarbeitskräften potentielle Jahresaufenthalter. Ausserdem ist nicht zu übersehen, dass auch sie unsere Infrastruktur belasten. Vor allem bei den Saisonarbeitskräften hat

- 4 -

die Unterkunftsfrage verschiedentlich zu ernsthaften Schwierigkeiten und langen Diskussionen in der Öffentlichkeit Anlass gegeben. Die illegale Anwesenheit vieler Frauen und Kinder ausländischer Saisonarbeiter in unserem Lande löst immer wieder heftige Reaktionen aus. Bei Konflikten am Arbeitsplatz sind erfahrungsgemäss in erster Linie Saisonarbeiter beteiligt. Auch international gesehen bereitet uns die Saisonniersituation am meisten Schwierigkeiten.

Was die Zunahme der Zahl der Grenzgänger anbelangt, so ist diese wohl weniger folgenschwer als bei den Saisonarbeitern - die Grenzgänger behalten ihren Wohnsitz und ihr Lebenszentrum im Ausland -, birgt aber dennoch Gefahren in sich, weil die strengen Begrenzungs-massnahmen dazu geführt haben, dass Ausländer, die nicht aus der Grenzzone stammen, aus entfernteren Gegenden und sogar aus Drittstaaten geholt und in der Nähe der Grenze angesiedelt wurden, damit sie von dort aus in der Schweiz arbeiten können. Ueberdies gibt es Grenzgänger, die nicht täglich, sondern oft nur am Wochenende nach Hause zurückkehren. Auch darin liegt eine Umgehung der Globalplafonierung, die zu Konflikten führen kann.

B. STELLUNGNAHME DER KANTONE UND SPITZENVERBAENDE DER WIRTSCHAFT

In den schriftlichen Vernehmlassungen wurde allgemein die zu kurze Vernehmlassungsfrist beanstandet. Diesem Einwand kann, wie eingangs schon erwähnt, entgegengehalten werden, dass allen Spitzenverbänden der Wirtschaft und den Kantonen Gelegenheit geboten worden war, die Probleme der neuen Fremdarbeiterregelung mündlich zu besprechen.

In den grundsätzlichen Stellungnahmen befürworteten die Spitzenverbände der Arbeitnehmer gesamthaft den neuen Fremdarbeiterbeschluss, machen allerdings den Vorbehalt, dass die Höchstzahlen

noch stärker reduziert werden sollten. Die Spitzenverbände der Arbeitgeber äussern ihr Verständnis für die Notwendigkeit der Plafonierung der erwerbstätigen Ausländer, erachten gleichzeitig aber das Ausmass der Herabsetzung der Kontingente für Jahresaufenthalter als wirtschaftlich sehr einschneidend und zum Teil kaum mehr tragbar. Die Kantone stimmen dem Entwurf mehrheitlich grundsätzlich zu, wobei sie aber vielfach die für sie vorgesehenen Höchstzahlen als zu niedrig betrachten.

Was die Jahresaufenthalter betrifft, so beantragen der Gewerkschaftsbund und der Landesverband Freier Schweizer Arbeiter eine Stabilisierung der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen unterhalb der Zahl von 603.000 ; die Höchstzahlen für neue Jahresaufenthalter sollten nach ihrer Ansicht 2.000 nicht überschreiten. Demgegenüber verlangen der Vorort und der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen sowie der Gewerbeverband, dass, so rasch als möglich und soweit mit dem Stabilisierungsziel vereinbar, weitere Quoten der Kontingente für neue Jahresaufenthalter freigegeben werden. Die Kantone ihrerseits äussern Bedenken gegenüber der massiven Kürzung der bisherigen Jahresaufenthalterkontingente und bezeichnen die vorgesehenen Kontingente zum Teil als völlig ungenügend. Verschiedene Kantone, zum Beispiel Luzern, Schwyz und Appenzell A.-Rh. bedauern zudem, dass am bisherigen Verteilungsschlüssel, durch den die Kantone ohne Grenzgänger benachteiligt seien, festgehalten werden solle. Dass vom reduzierten Kontingent der Jahresaufenthalter vorläufig nur die Hälfte freigegeben werden soll, erachtet St. Gallen als unannehmbar.

Die vorgesehene Neuregelung bei den Saisonarbeitskräften wird vom Gewerkschaftsbund begrüsst, doch schlägt er für 1974 eine Herabsetzung des gesamtschweizerischen Höchstbestands auf 185.000 vor. Nach Meinung des Christlich-Nationalen Gewerkschaftsbundes sollte an der ursprünglichen Zahl von 152.000 festgehalten werden. Der

Vorort und der Zentralverband stimmen der Neuregelung grundsätzlich zu. In Anbetracht des hohen Preises, den die Ganzjahresbranchen für die bisher allzu large Politik in der Saisonarbeiterfrage bezahlen müssen, werde Wert auf eine wirksame Stabilisierung der Saisonarbeiter und eine strengere Umschreibung der Zulassungsbedingungen gelegt. Der Gewerbeverband ist von der vorgesehenen Saisonarbeiterregelung enttäuscht. Er erwartet, dass der Begriff der gastgewerblichen Jahresbetriebe mit Saisoncharakter großzügiger ausgelegt werde. Zudem vertritt er die Meinung, die Festlegung des frühesten Einreisetermins für neue Bausaisonarbeiter sei zu schematisch und die vorgesehene Visierung der Zusicherungen durch die Eidgenössische Fremdenpolizei zu zeitraubend. Die Mehrzahl der Kantone ist an sich mit der vorgesehenen Neuordnung für die Begrenzung der Saisonarbeitskräfte einverstanden. Hingegen sind viele Kantone - Schwyz, Obwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Schaffhausen, Appenzell I.-Rh., Aargau, Tessin, Waadt und Wallis - der Meinung, sie seien in der Zuteilung der Kontingente benachteiligt.

Besorgt über die neue Saisonarbeiterregelung zeigt sich das italienische Aussenministerium in seinem Memorandum vom 12. Juni 1973, dessen französische Uebersetzung diesem Antrag beiliegt. Insbesondere wird die Vorschrift kritisiert, wonach Saisonarbeiter der Bauwirtschaft, die nach 1972 erstmals eingereist sind oder einreisen, erst vom 1. April jedes Jahres an zur Arbeit in der Schweiz zugelassen werden. Italien ist der Meinung, dass diese Vorschrift nicht dem Geist der Vereinbarungen der Commission mixte vom 22. Juni 1972 entspreche, weil damit die meisten neuen Bausaisonarbeiter keine Möglichkeit hätten, nach einigen Jahren Ganzjahresbewilligungen zu erhalten.

Die neuen Vorschriften bei den Grenzgängern werden unterschiedlich aufgenommen. Die Spitzenverbände der Arbeitnehmer bezweifeln, dass die vorgeschlagenen Massnahmen wirksam genug sind. Die Spitzenverbände der Arbeitgeber akzeptieren im allgemeinen zwar die Einschränkung, wonach Grenzgänger täglich an ihren Wohnort zurückkehren haben, lehnen jedoch die Vorschriften, wonach Grenzgänger nur innerhalb der Grenzzone tätig sein dürfen und vor Erhalt einer Grenzgängerbewilligung während wenigstens sechs Monaten ihren ordentlichen Wohnsitz in der benachbarten Grenzzone haben müssen, als unnötigen behördlichen Eingriff ab. Auch die Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Tessin vertreten den Standpunkt, eine derart generelle Beschränkung der Grenzgänger sei zuwenig differenziert. Hingegen unterstützt insbesondere der Kanton Thurgau die vorgesehenen Massnahmen vorbehaltlos.

C. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wir teilen die Auffassung, dass zurzeit eine noch stärkere Kürzung der Kontingente für Jahresaufenthalter kaum mehr zu verantworten wäre. Ob und wann den verschiedentlich geäusserten Begehren auf Freigabe einer weiteren Quote für Jahresaufenthalter entsprochen werden kann, hängt von der künftigen Entwicklung ab. Die Freigabe einer weiteren Quote über die in Aussicht genommenen 5.000 hinaus scheint zur Zeit wenig wahrscheinlich zu sein.

Die Stellungnahmen der Wirtschaft und der Kantone zeigen, gesamthaft gesehen, dass die vorgesehene Saisonarbeiterkontingentierung ein gangbarer Weg ist, um die Zahl der Saisonarbeiter wirksam zu begrenzen und die Umwandlungsfälle auf ein tragbares Mass zu reduzieren. Der für 1974 anvisierte gesamtschweizerische Höchstbestand von 192.000 entspricht den wirtschaftlich tragbaren und politisch realisierbaren Möglichkeiten.

- 8 -

Was die Einwände des italienischen Aussenministeriums gegen die Regelung für Bausaisonarbeiter, die die weitaus grösste Zahl der Saisonarbeiter bilden, betrifft, so ist diesen entgegenzuhalten, dass die Schweiz in den Verhandlungen mit Italien die Zusicherung abgegeben hat, bis spätestens am 31. Dezember 1973 allen Saisonarbeitern auf Gesuch hin eine Ganzjahresbewilligung zu erteilen, die während fünf aufeinanderfolgenden Jahren während mindestens 45 Monaten in der Schweiz gearbeitet haben, und ab 31. Dezember 1975 denjenigen Saisonarbeitern, die während vier aufeinanderfolgenden Jahren während mindestens 36 Monaten in der Schweiz gearbeitet haben. Diese Zusicherungen werden durch den Bundesratsbeschluss in keiner Weise verletzt. Hingegen kann es nicht dem Sinn und Geist des Verhandlungsprotokolles vom 22. Juni 1972 entsprechen, dass die Schweiz - wie dies offenbar die italienischen Behörden wollen - verpflichtet sein soll, auch in Zukunft neue Saisonarbeiter in ihr Land kommen zu lassen und sie jeweils im Laufe eines Jahres solange zu beschäftigen, dass sie mit der Zeit einen Umwandlungsanspruch erhalten. Unsere Aufgabe muss vielmehr sein, dafür zu sorgen, dass möglichst wenig neue Umwandlungsansprüche entstehen. Im übrigen ist es nicht so, dass grundsätzlich alle neuen Bausaisonarbeiter in Zukunft nicht mehr neun Monate in der Schweiz tätig sein können; vielmehr wird es - entsprechend dringenden wirtschaftlichen Bedürfnissen - weiterhin eine begrenzte Zahl von neuen Bausaisonarbeitern geben, die vor dem 1. April einreisen können und damit die Möglichkeit haben, mit der Zeit einen Umwandlungsanspruch zu erlangen. Dem ist im italienischen Memorandum nicht genügend Beachtung geschenkt worden.

Hinsichtlich der neuen Vorschriften für die Grenzgänger sind wir der Auffassung, dass die vorgesehenen Massnahmen ein Minimum dessen darstellen, was zur Vermeidung neuer unechter Grenzgänger und zur Verhinderung von weiteren Umgehungsversuchen der Begrenzungsmaßnahmen notwendig ist.

D. BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN NEUEN UND REVIDIERTEN ARTIKELN
DES BUNDESRATSBESCHLUSSES

I. Zweck und Geltungsbereich

1. Die neue Fassung des Grundsatzartikels (Art.1) enthält keine materielle Aenderung. Es handelt sich um eine gesetzestechnisch bessere und der Zielsetzung der Fremdarbeiterpolitik entsprechende Neuformulierung der Bestimmung.
2. Auf die den Begrenzungsmaßnahmen nicht unterstellten Wirtschaftszweige und Personenkategorien (Art.2 [bisher Art.3], Abs.1 und 2) werden die Strafbestimmungen und administrativen Massnahmen (Art. 22 des Beschlusses) ebenfalls als anwendbar erklärt. Es wird damit eine bisherige Gesetzeslücke geschlossen.
3. Neu sind dem Beschluss nicht unterstellt die von der Eidgenössischen Polizeiabteilung anerkannten Staatenlosen (Art.2 Abs.3 lit.b) weil diese aufgrund von Artikel 17 des für die Schweiz auf den 1. Oktober 1972 in Kraft getretenen Uebereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen in arbeitsmarktlicher Hinsicht den Flüchtlingen gleichzustellen sind, die den Begrenzungsmaßnahmen ebenfalls schon bisher nicht unterstanden. Die neue Bestimmung kommt etwa 50 - 100 seit vielen Jahren in der Schweiz anwesenden Staatenlosen zugute. Neu einreisende Staatenlose unterliegen hingegen der Zulassungsbegrenzung.
4. Im Zusammenhang mit der Regelung über die Grenzgängerbewilligungen in Art.16 muss ausdrücklich festgehalten werden, inwieweit im übrigen die Grenzgänger dem Beschluss nicht unterstellt sind (Art.2 Abs.4).

II. Aufenthaltsbewilligungen für Jahresaufenthalter

1. Soll die Zahl von insgesamt 603'000 Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen weiterhin nicht überschritten werden, muss angesichts der zahlenmässigen Entwicklung und der Resultate der Dezembererhebung 1972 das bisherige Jahreskontingent für neu aus dem Ausland zuziehende Jahresaufenthalter um die Hälfte reduziert werden. Das neue Jahreskontingent beträgt somit für die Kantone insgesamt 9'250 und für das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit 750. Von diesen Kontingenten sollen vorläufig insgesamt nur 5'000 Jahresbewilligungen freigegeben werden, um zu gewährleisten, dass die Zahl von 603'000 erwerbstätigen Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen nicht überschritten wird (Anhang I). Es ist fraglich, ob die Entwicklung die Freigabe einer weiteren Quote im Laufe dieses Kontingentsjahres ermöglichen wird.

Die Höchstzahl des Bundeskontingentes wird nicht mehr, wie bisher, im Artikel 6 Absatz 2, sondern ebenfalls im Anhang I festgesetzt.

Zürich und Luzern haben verlangt, dass das Jahr, für welches die Kontingente gelten, konkret umschrieben werde, und zwar für die Zeit vom 1. Mai 1973 bis zum 30. April 1974. Diesem Vorschlag wird teilweise Rechnung getragen in dem Sinne, dass im Anhang I das Kontingentsjahr für die Zeit vom 1. Juni 1973 bis 30. Mai 1974 festgesetzt wird.

2. Der bisherige Verteilungsschlüssel für die kantonalen Jahresaufenthalterkontingente wird nicht geändert. Dagegen ist durch eine redaktionelle Ergänzung des bisherigen Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe f vorgesehen, die Benachteiligung jener Kantone, in denen keine Grenzgänger beschäftigt werden können, durch eine vermehrte Zuteilung von Jahresaufenthaltern aus dem Bundes-

kontingent auszugleichen, soweit dies im Rahmen der stark gekürzten Zahl überhaupt möglich ist.

3. Die Bestimmung über die Zulassungsbegrenzung für Jahresaufenthalter (Art. 4) enthält einige redaktionelle Aenderungen und Ergänzungen. Danach unterliegen Saisonarbeitskräfte, die keinen Umwandlungsanspruch geltend machen können, der Zulassungsbegrenzung, wenn sie um eine Jahresbewilligung nachsuchen (Art. 4 lit. b). Vom 31. Dezember 1973 an können Ausländer bereits nach einem Aufenthalt von zwei Jahren an ohne Anrechnung an das kantonale Kontingent aus einer der Zulassungsbegrenzung nicht unterstellten in eine unterstellte Tätigkeit wechseln (Art. 4 lit. c). Diese beiden Aenderungen entsprechen unseren internationalen Vereinbarungen und bedeuten gleichzeitig einen weiteren Schritt im Hinblick auf einen möglichst einheitlichen Arbeitsmarkt.

Die Bestimmung, wonach Inhaber einer vom Eidgenössischen Politischen Departement ausgestellten Identitätskarte der Zulassungsbegrenzung unterliegen, wenn sie eine unterstellte Tätigkeit ausüben wollen (Art. 4 lit. e), schliesst eine bisherige Gesetzeslücke.

4. Die bisherige Bestimmung des Buchstabens g von Artikel 6, Absatz 1, entfällt zufolge der Neuordnung der Saisonarbeiterregelung.

III. Aufenthaltsbewilligungen für Saisonarbeitskräfte

In den Artikeln 7 - 10 und im Anhang II wird die Zulassung von Saisonarbeitskräften neu geregelt.

Nachdem einerseits mit der bisherigen Saisonarbeiterregelung der Anstieg der Zahl der Saisonarbeiter nicht verhindert werden konnte und andererseits sich das für die Jahresaufenthalter geltende Begrenzungssystem bewährt hat, sieht die neue Regelung für die Saison-

arbeiter die Festsetzung eines gesamtschweizerischen Höchstbestandes einerseits und eine entsprechende Begrenzung der Einreisen anderseits vor.

1. Der gesamtschweizerische Höchstbestand an ausländischen Saisonarbeitskräften betrug Ende August 1972 196.632. Zieht man die wirtschaftliche Lage in Betracht und berücksichtigt man den Umstand, dass ein Teil der umgewandelten Saisoniers den betreffenden Wirtschaftszweigen erhalten bleiben wird, ist die Festsetzung des gesamtschweizerischen Höchstbestandes auf 192.000 tragbar (Art. 7 Abs. 2; Anhang II, Ziff. 1). Er bedeutet keine wesentliche Beschränkung, sondern bezweckt, die Stabilisierung auch bei den Saisoniers durchzusetzen.
2. Für eine wirksame Begrenzung der Zahl der Saisonarbeitskräfte müssen, wie bei den Jahresaufenthaltern, auch die Einreisebewilligungen beschränkt werden. Bei einer strikten Einreisebegrenzung besteht am besten Gewähr dafür, dass der jeweils für Ende August festgesetzte gesamtschweizerische Höchstbestand nicht überschritten wird. Da ein Teil der ausländischen Saisonarbeiter nur kurzfristig in der Schweiz anwesend ist und unser Land vor Ende August wieder verlässt, muss die Zahl der Einreisebewilligungen etwas höher angesetzt werden als der gesamtschweizerische Höchstbestand Ende August.

Die Einreisekontrolle, die den Grundpfeiler der neuen Saisonarbeiterregelung bildet, wird sich über eine Jahresperiode, und zwar jeweils über die Zeit vom 1. Oktober eines Jahres bis zum 30. September des folgenden Jahres erstrecken. Es werden, wie bei den Jahresaufenthaltern, auch für die Saisonarbeitskräfte kantonale Höchstzahlen festgesetzt, innerhalb welcher die kantonalen Behörden Aufenthaltsbewilligungen für Saisonarbeiter erteilen können. Für jeden Kanton wird nur eine Höchstzahl festgesetzt, in deren Rahmen die kantonalen Behörden frei

sind im Entscheid, wieviele Bewilligungen sie für das Baugewerbe, das Gastgewerbe oder die übrigen Erwerbszweige mit Saisoncharakter erteilen wollen (Art. 7 Abs. 2; Anhang II, Ziff. 2 lit. a und c). Das System hat den Vorteil, dass die Kantone nach der bisherigen Praxis weiterhin ganzjährig geöffneten Betrieben des Gastgewerbes Saisonarbeitskräfte bewilligen können, sofern diese Betriebe eine oder mehrere Beschäftigungsspitzen nachweisen. Den kantonalen Behörden soll bei der Verteilung ihres Kontingentes grosse Freiheit gelassen werden. Gemäss Artikel 18, Absatz 1, Buchstabe d, sollen dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit nur jene Fälle zum Entscheid unterbreitet werden, in denen schwerwiegende Zweifel bestehen, ob die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften nach Artikel 8 erfüllt sind. Ausserdem haben die Kantone die Möglichkeit, die Verteilung ihrer Saisonkontingente entsprechend den ihnen bekannten Verhältnissen und der Entwicklung vorzunehmen. Hat ein Kanton seine Höchstzahl erreicht, so werden von der Eidgenössischen Fremdenpolizei keine weiteren Zusicherungen oder Bewilligungen mehr visiert. Damit ist - wie bei den Jahresaufenthaltern - Gewähr für die Einhaltung der Höchstzahlen geboten.

Der Schweizerische Baumeisterverband, der Gewerbeverband und der Kanton Solothurn haben beantragt, die Saisonarbeiterkontingentierung jeweils für die Periode 1. November bis 31. Oktober festzusetzen. Diesem Begehren ist teilweise entsprochen worden.

3. Grundlage für die Berechnung des Verteilungsschlüssels der kantonalen Einreisekontingente für Saisonniers bildet der Durchschnitt der Augustbestände in den einzelnen Kantonen während der letzten 6 Jahre, wobei die Zahlen für das Baugewerbe, das Gastgewerbe und die übrigen saisonalen Erwerbszweige zusammengezählt worden sind. Damit können einerseits die jährlichen Schwankungen ausgeglichen werden; andererseits wird der tatsächlichen

Entwicklung der letzten 6 Jahre Rechnung getragen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Saisonarbeitskräfte nicht in allen Kantonen gleich ist. So gibt es insbesondere in den Bergkantonen und in den Kantonen mit ausgeprägter Saisonhotellerie relativ viele kurzfristige Saisonverhältnisse, so dass diese Kantone eine grössere Rotation aufweisen. Diesen Unterschieden in der Aufenthaltsdauer wird beim Verteilungsschlüssel dadurch Rechnung getragen, dass die Kantone mit grösserer Rotation über eine entsprechend höhere Zahl von Einreisebewilligungen verfügen können.

Obwohl einige Kantone sich dadurch benachteiligt fühlen, dass bei der Berechnung des Verteilungsschlüssels die Augustbestände in den letzten sechs Jahren berücksichtigt werden, sind wir der Auffassung, dass der errechnete Schlüssel eine objektive und ausgeglichene Verteilung der Saisonarbeiterkontingente auf die Kantone ermöglicht. Wäre man von einer kürzeren Periode ausgegangen oder hätte man gar nur auf die letztjährigen Erhebungen abgestellt, so wären jene Kantone besonders benachteiligt worden, die bei der Erteilung von Saisonbewilligungen in den letzten drei Jahren verhältnismässig zurückhaltend waren. Die Prüfung der Eingaben hat gezeigt, dass vielleicht bei einigen wenigen Kantonen infolge der Berechnungsweise das Kontingent etwas tief angesetzt worden ist. Es ist beabsichtigt, diesen Kantonen eine gewisse zusätzliche Zuteilung im Rahmen des Bundeskontingentes für Saisonbewilligungen zuzusichern.

4. Saisonniers dürfen nur für Saisonbeschäftigungen zugelassen werden, und die Bewilligungsdauer darf für neue Saisonniers, das heisst für jene, die erst vom Jahr 1973 an erstmals eingereist sind oder einreisen, 9 Monate nicht überschreiten (Art.8). Die Kantone sind dafür verantwortlich, dass die Vorschriften von Artikel 8 strikte eingehalten werden. Es wird

auch ihre Aufgabe sein, unter gebührender Berücksichtigung der ihnen bekannten wirtschaftlichen Verhältnisse ihres Kantons die Erteilung der Bewilligungen über das ganze Jahr zu verteilen und dafür zu sorgen, dass für diejenigen Saisonbetriebe, die ihre Saisonarbeiter erst im spätern Verlauf des Kontingentsjahres benötigen, noch genügend Reserven vorhanden sind.

Der Schweizerische Hotelierverein und verschiedene Kantone haben in ihrer Vernehmlassung gewünscht, dass die Erteilung einer neuen Saisonbewilligung auch möglich sei, wenn ein Saisonarbeiter zwischen zwei Saisons weniger als drei Monate in ununterbrochener Reihenfolge im Ausland verbracht habe. Diesem Vorschlag wird Rechnung getragen. Wesentlich ist, dass die Bewilligungsdauer für neue Saisonarbeiter neun Monate innerhalb eines Jahres nicht übersteigen darf.

5. Um die Zahl der Umwandlungen möglichst niedrig zu halten, gilt für das Baugewerbe folgende Sonderregelung (Art.9):

Neue Bausaisonarbeiter dürfen jeweils erst ab 1. April einreisen, wobei Ausnahmen von diesem Grundsatz nur mit Zustimmung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit gemacht werden dürfen wenn schwerwiegende Verhältnisse von regionaler und nationaler Bedeutung vorliegen. Für die Bausaisoniers hingegen, die seit 1972 jedes Jahr in der Schweiz tätig sind, können die Kantone das Datum der Einreise nach den Bedürfnissen der Bauwirtschaft festsetzen.

Eine Sonderregelung für das Baugewerbe ist vor allem deshalb notwendig, weil hier die Einhaltung der maximalen Saisonbewilligungsdauer von 9 Monaten in der Praxis am meisten Schwierigkeiten bereitet. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Bausaisoniers, die schon in den ersten Monaten eines Jahres einreisen, kaum gezwungen werden können, im September oder Oktober, das heisst wenn ihre Aufenthaltsdauer von 9 Monaten erreicht ist, wieder

auszureisen. Hier ist deshalb die Gefahr der Entstehung unechter Saisonarbeitsverhältnisse weitaus am grössten. Nur mit einer Festsetzung des frühesten Einreisedatums auf den 1. April kann diese Entwicklung verhindert werden.

Wenn man berücksichtigt, dass 1972 und 1973 rund 25.000 Bausaisoniers in Jahresaufenthalter umgewandelt worden sind oder noch umgewandelt werden und zu einem gewissen Teil weiterhin im Baugewerbe tätig bleiben dürften, sind die neuen Vorschriften auch wirtschaftlich tragbar. Zudem ist zu beachten, dass die Kantone für alle Saisonarbeiter, die schon 1972 in der Schweiz gearbeitet haben, den Zeitpunkt der Einreise nach den Bedürfnissen der Bauwirtschaft, das heisst auf ein Datum vor dem 1. April, festsetzen können. Es wird dies für das Jahr 1974 schätzungsweise 80.000 Saisonarbeiter betreffen. Schliesslich darf nicht ausser acht gelassen werden, dass sogar neue Bausaisonarbeiter vorzeitig einreisen können, wenn sich dies im Landesinteresse als notwendig erweist.

Dass die neue Regelung für die Bauwirtschaft dazu beitragen wird, die Zahl der umwandlungsberechtigten neuen Saisonarbeiter im Interesse der Stabilisierungspolitik in einem tragbaren Rahmen zu halten, widerspricht den Verpflichtungen, die wir gegenüber Italien eingegangen sind, nicht.

6. Für besondere Zwecke verwaltet das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit - wie für die Jahresbewilligungen - ein Bundeskontingent für Saisonbewilligungen. Dieses ist auf 8.250 Einheiten festgesetzt und ist in erster Linie für jene Fälle bestimmt, in denen einem Kanton nicht zugemutet werden kann, sein Saisonarbeiterkontingent zu belasten. Mit dem Bundeskontingent soll auch Kantonen mit besonders kleinen Höchstzahlen geholfen werden können, wenn regionale Ungleichgewichte überbrückt werden müssen (Art.10, Anhang II, Ziff.2, lit.b).

7. Die Bestimmung über die Umwandlung von Saisonbewilligungen in Jahresbewilligungen durch die Eidgenössische Fremdenpolizei (Art.11) entspricht materiell dem Artikel 9, Absatz 2 des Beschlusses vom 21. April 1971. Auf die Festsetzung einer Höchstzahl wird deshalb verzichtet, weil entsprechend unseren internationalen Vereinbarungen bis Ende 1973 sämtlichen Saisonarbeitern, welche ununterbrochen während wenigstens 45 Monaten innerhalb von 5 Jahren als Saisonarbeiter in der Schweiz gearbeitet haben, auf Gesuch hin eine Jahresbewilligung zu erteilen ist.

Der Kanton Zürich beantragt, dass Umwandlungen von Saisonarbeitskräften ohne Umwandlungsanspruch durch die Eidgenössische Fremdenpolizei nur nach Rücksprache mit den interessierten Kantonen vorgenommen werden sollen. Diesem Antrag wird Rechnung getragen.

IV. Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel

Während die Vorschriften über den Stellenwechsel unverändert bleiben, wird die bisherige Sperrfrist von drei Jahren für den Berufswechsel und den Kantonswechsel vom 31. Dezember 1973 an auf zwei Jahre reduziert. Diese Herabsetzung der Fristen für den Berufs- und Kantonswechsel entspricht der langfristigen bundesrätlichen Zielsetzung in der Fremdarbeiterpolitik, wonach mit der Zeit ein möglichst einheitlicher Arbeitsmarkt geschaffen werden soll. Zudem steht diese Kürzung der Fristen für den Kantons- und Berufswechsel auch im Einklang mit unseren internationalen Verpflichtungen.

V. Grenzgängerbewilligungen

Bisher enthielt der Bundesratsbeschluss keine Bestimmungen über die Grenzgänger. Dies hat nicht nur zu einem ständigen Anwachsen der Zahlen geführt - Ende April 1973 wurde die Zahl von 100.000

überschritten -, sondern auch zur Folge gehabt, dass Ausländer vielfach von weither aus dem Ausland rekrutiert und an der Grenze angesiedelt wurden, um von hier aus als Grenzgänger beschäftigt zu werden. Ueberdies musste immer häufiger festgestellt werden, dass viele Grenzgänger nicht täglich, sondern nur am Wochenende an ihren Wohnsitz im Ausland zurückkehren. Es handelt sich bei diesen Praktiken weitgehend um eine Umgehung der Begrenzungsmaßnahmen.

Im Artikel 16 des neuen Bundesratsbeschlusses ist deshalb vorgesehen, dass Grenzgänger nur innerhalb der Grenzzone tätig sein dürfen und dass sie täglich an ihren Wohnort in der benachbarten Grenzzone zurückkehren müssen. Ueberdies dürfen neue Grenzgängerbewilligungen nur an Ausländer ausgestellt werden, die seit mindestens 6 Monaten in der benachbarten Grenzzone wohnen. Mit diesen einschränkenden Massnahmen soll erreicht werden, dass das Grenzgängerstatut nur noch von Personen beansprucht werden kann, für die es wirklich gedacht ist. Es ist Aufgabe der Kantone, für die Einhaltung dieser Vorschriften besorgt zu sein.

VI. Durchführung und Zuständigkeit

1. Die Kontrolle der Eidgenössischen Fremdenpolizei wird noch weiter ausgebaut (Art.18). Die Verstärkung der Kontrolltätigkeit bezieht sich zur Hauptsache auf die Saisonarbeitskräfte. Die Eidgenössische Fremdenpolizei wird in Zukunft sämtliche Zusicherungen von Aufenthaltsbewilligungen und Einreisebewilligungen für Saisonarbeiter überprüfen. Die Ueberprüfung erstreckt sich einmal darauf, dass die Kantone die ihnen zustehenden Höchstzahlen für Saisonarbeitskräfte nicht überschreiten und Saisonbewilligungen nur für Betriebe erteilen, die darauf

Anspruch haben. Ueberdies muss kontrolliert werden, dass die maximale Bewilligungsdauer von neun Monaten für neue Saisonarbeitskräfte strikte eingehalten wird.

Damit diese zusätzlichen Kontrollarbeiten bewältigt werden können, muss der Personalbestand der Eidgenössischen Fremdenpolizei um sechs Mitarbeiter (Etatstellen) erhöht werden. Die Besoldungen inklusive Teuerungs- und Ortszulagen werden auf Fr. 162.000.-- zu stehen kommen.

2. Die administrativen Massnahmen werden verschärft (Art.22 Abs.3)

Die Kosten für die Unterstützung und die Rückreise von Ausländern, die ohne entsprechende Bewilligung beschäftigt werden, fallen künftig zulasten des Arbeitgebers. Diese zusätzliche administrative Massnahme gegen die Schwarzarbeit soll dazu beitragen, dass gegen fehlbare Arbeitgeber noch strenger als bisher vorgegangen und damit die Zahl der Schwarzarbeiter gesenkt werden kann.

3. Die bereits freigegebenen, aber noch nicht erschöpften Höchstzahlen für neue Jahresaufenthalter dürfen weiterhin ausgenützt werden (Art.26 Abs.3). Verschiedene Kantone haben dank einer zurückhaltenden Praxis bei der Neuzulassung von Jahresaufenthaltern ihre bereits früher freigegebenen Höchstzahlen noch nicht ganz erschöpft. Diese Zurückhaltung wird dadurch honoriert, dass die betreffenden Kantone ihre Restkontingente nachträglich noch ausnützen dürfen.

- 20 -

Aus den dargelegten Gründen stellen wir den

A n t r a g :

Der beiliegende Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer wird genehmigt.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Beilagen:

- Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer
- Aide-Mémoire des italienischen Aussenministeriums vom 12. Juni 1973 (französische Uebersetzung)
- Pressemitteilung

Protokollauszug an:

- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat 3, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit 5)
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (Eidgenössische Fremdenpolizei 5)