

E EVD 20/29+30

*Le Chef du Département de l'Economie publique, E. Schulthess,
au Chef du Département politique, G. Motta*

*Copie**L*

Bern, 1. April 1922

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Schweiz vermehren sich in so intensiver Weise, dass nach unserer Überzeugung die Schweiz kaum mehr in der Lage sein wird, die bisherige Bevölkerung in angemessener Weise zu beschäftigen. Viele Industrien werden ihre Betriebe einschränken müssen, andere können vielleicht überhaupt nicht mehr bestehen und verlegen die Fabrikation teilweise ins Ausland. Sie kennen die Lage selbst und auch unsere Ansichten über die recht trübe Zukunft. Andererseits ist nicht daran zu denken, dass das Land auf die Länge eine so gewaltige Zahl von Arbeitslosen unterhalten kann. Die wirtschaftliche Last ist unerträglich, die moralischen Folgen wären fast noch schlimmer.

Unter solchen Umständen drängt sich die Frage auf, ob nicht ein Teil unserer Bevölkerung gezwungen sein wird, auszuwandern. Hat der Bund bis jetzt in dieser Beziehung eher abwehrend gewirkt, so wird er unter Umständen in Zukunft helfen müssen, die Abwanderung zu organisieren und rationell zu gestalten. Unseres Erachtens handelt es sich zunächst darum, festzustellen, wohin gegenwärtig eine Auswanderung möglich und empfehlenswert ist, und in zweiter Linie wäre die Frage zu prüfen, in welcher Weise der Bund in dieser Angelegenheit intervenieren soll. Da das Auswanderungswesen Ihrem Departement zugeteilt ist, so erscheint es uns gegeben, dass diese Aufgabe auch von Ihnen übernommen wird. Es ist allerdings zuzugeben, dass die staatlichen Funktionen sich wesentlich anders gestalten werden als bisher. Allein dies ändert u. E. an der Kompetenzfrage nicht. Wir glauben, die Sache sollte zunächst einmal zwischen den Departementen

menten besprochen werden, und im weitern möchten wir die Einsetzung einer Kommission in Anregung bringen, die die grundsätzliche Frage und die Möglichkeiten der Auswanderung, sowie die Rolle des Staates dabei zu prüfen und zu begutachten¹ hätte.

Sie dürfen überzeugt sein, dass es uns recht schwer fällt diesen Antrag zu stellen, allein es besteht für uns kein Zweifel, dass dieser Ausweg ernstlich und ohne Verzögerung in Betracht gezogen werden muss. Wir glauben auch, dass speziell für Südamerika die Möglichkeit der Auswanderung unter erträglichen Verhältnissen noch besteht. Als Beispiel möchten wir auf Chili hinweisen.

ANNEXE

E 2001 (B) 3/3

GUTACHTEN ÜBER DIE FÖRDERUNG DER AB- UND AUSWANDERUNG ALS MITTEL GEGEN DIE ARBEITSLOSIGKEIT, VON J. MÖHR, CHEF DES EIDG. AUSWANDERUNGSAMTES

Copie

Bern, 20. April 1922

Mit Schreiben vom 1. April hat das eidg. Volkswirtschaftsdepartement das eidg. politische Departement eingeladen, die Frage zu prüfen, in welcher Weise der Bund in bezug auf die Förderung der Ab- und Auswanderung intervenieren sollte. Hiebei wird erwähnt, dass in der Schweiz der Krise wegen viele Industrien ihre Betriebe einschränken müssen und andere nicht mehr bestehen können, dass unser Land auf die Länge die gewaltige Zahl der Arbeitslosen nicht mehr zu unterhalten imstande sei, dass die wirtschaftliche Last unerträglich werde und die moralischen Folgen noch fast schlimmer seien als die wirtschaftlichen. Da die Ab- oder Auswanderung eines Teils unserer Bevölkerung unter Umständen zur Notwendigkeit werde, sollte ohne Verzögerung geprüft werden, wohin gegenwärtig eine Auswanderung möglich und empfehlenswert sei und in welcher Weise die Sache vom Bunde aus organisiert und rationell gestaltet werden könne. Es wird die Einsetzung einer Kommission zur Behandlung der Angelegenheit angeregt und auf Chile als Auswanderungsziel hingewiesen.

Vorerst möchte ich eine ziemlich verbreitete Auffassung des Volkswirtschaftsdepartements, der Bund habe bis jetzt in bezug auf die Auswanderung eher abwehrend gewirkt, als nicht zutreffend bezeichnen. Während der 12 Jahre, denen ich dem Auswanderungsamt vorstehe, betrachtete das letztere es als seine Aufgabe, die Auswanderung weder zu fördern noch zu hemmen, sondern sie als Tatsache hinzunehmen und die Auswanderer aufzuklären und zu schützen; eine Hemmung fand meines Wissens nie statt. Im fernern darf ich nicht unterlassen, darauf hinzuweisen, dass es jeweilen in Zeiten wirtschaftlicher Krisen immer Leute gab, die in der Auswanderung das Allheilmittel erblickten, schönfärberische Artikel in Zeitungen schreiben, aufmunternde Reden voll Pathos hielten und glaubten, es gehöre zum guten Ton, in Auswanderung zu machen.

Die Ab- und besonders die Auswanderung gehören zu den folgeschwersten Unternehmen, die ein Mensch ausführen kann, er verlässt sein Vaterland, Verwandte, Freunde und Verhältnisse, an die er sich von Kindheit an gewöhnt hat; er muss in einem fremden Lande eine neue Sprache lernen, sich Sitten und Gebräuche anpassen, die ihm nicht zusagen, und den Kampf ums Dasein meist mit schärfern Waffen führen als bisher. Durch die Auswanderung wird ferner dem Staate eine bedeutende Summe von Arbeitskraft, Kapital und Intelligenz entzogen und einem andern Lande ohne Gegenleistung zugeführt. Die Auswanderung, besonders wenn sie grosse Dimensionen annimmt,

1. *C'est sur la base du rapport de l'Office de l'Emigration du 20 avril 1922, reproduit en annexe, que la Commission traita de la question dans sa séance du 27 avril 1922. Cf. E 2001 (B) 3/3.*

ist eine erhebliche Schwächung der Volkskraft, weil nur tüchtige und im besten Alter stehende Personen sich zur Auswanderung eignen, und so trägt diese auch zur Schwächung der Selbstbehauptung des Staates bei, weshalb er nur in der äussersten Not dieses Mittel empfehlen darf. Es fragt sich also, ob heute eine solche Not vorhanden ist und ob es keine andern Mittel zu deren Hebung gibt. Kaum wird bestritten werden können, dass ein Notstand vorliegt. Nach den Angaben des eidg. Arbeitsamtes sind in der Schweiz zurzeit rund 46 000 Personen arbeitslos, und es werden durch die Arbeitslosigkeit über 146 000 Personen in Mitleidenschaft gezogen. Das Volkswirtschaftsdepartement befürchtet, dass die Krise den Höhepunkt noch nicht einmal erreicht habe, noch längere Zeit dauern könnte und für den Staat immer unerträglicher werde. Inwieweit diese Befürchtung zutrifft, kann ich nicht beurteilen, sicher aber scheint mir, dass, wer die Zeiterscheinungen mit offenen Augen betrachtet, des Volkes Sehnen und Bangen mitfühlt, merkt, dass das Staats- und Volksleben heute krank ist, und dass diese Krankheit nicht mehr durch Reden, Konferenzen und Bündnisse geheilt werden kann, sondern nur durch einen wohl vorbereiteten und kräftigen operativen Eingriff. Je weniger gearbeitet wird, umso mehr wird genossen und ernste, zielbewusste Arbeit verlernt. Allgemein wird behauptet, die Krise sei eine Folge des Krieges. Dies kann aber kaum zutreffen, denn der Krieg hat doch gewiss nicht zur Übervölkerung und Übersättigung beigetragen. Die Krise entstand auch nicht durch Überproduktion, sondern wegen Unterangeboten; das Bedürfnis nach Lebensmitteln und Waren aller Art ist auf der Welt grösser als je, doch können Hunderte von Millionen keine Einkäufe machen, weil ihr Geld fast keinen Wert mehr hat. Aus diesem Grunde sind wir nicht in der Lage, unsere Industrieprodukte abzusetzen, nicht imstande, sie billig genug zu liefern. Diese Tatsachen müssen wir im Auge behalten. Gibt es nun zur Hebung unseres Notstandes kein anderes Mittel als die Ab- und Auswanderung? Ich behaupte ja, wenn man sich vor der Anwendung des Mittels nicht fürchtet. Wollten die Personen, die zur Auswanderung veranlasst werden sollen, weil sie hier keine Beschäftigung finden und dem Staat unproduktive Ausgaben verursachen, sich hier Mühen und Entsagungen auferlegen, die sie sich in überseeischen Staaten auferlegen *müssen*, so wäre die Arbeitslosigkeit in kurzer Zeit behoben. Es ist allerdings sehr schwer, auf errungene Löhne, Bequemlichkeiten und vermeintlich zum Leben gehörende Genüsse zu verzichten; in der Heimat mag dies noch schwerer sein als in der Fremde, und dennoch ist intensive, organisierte Arbeit und Vereinfachung der Lebenshaltung *erste Vorbedingung* zur Besserung der Lage, sei es im eigenen oder in einem andern Lande. Sollen Männer und Frauen, die unsere Schulen besucht haben und im besten Lebensalter stehen, zum Verlassen der Heimat ermuntert werden, für uns verloren gehen und den Aufschwung anderer Staaten fördern, während in der Schweiz, sobald man will oder sobald man die Kraft zur Ausführung von Werken hat, Arbeitsgelegenheit genug vorhanden ist? An vielen Orten besteht noch Wohnungsnot, Strassen und Wege wären in Menge zu verbessern, grosse Landstrecken könnten ohne Zweifel kulturfähiger gemacht werden (Innenkolonisation), Industrieartikel würden uns abgenommen, sobald wir sie zu annehmbaren Preisen liefern können. Ich halte deshalb dafür, dass in erster Linie die Frage des Aufbaus der Schweiz und nicht die des Abbaus derselben zu prüfen sei. Eine Auswanderung zur Gründung von Kolonien müsste straff organisiert werden und die Kolonisten wären *gezwungen*, im fremden Lande mehrere Jahre lang nur um ihr Essen und ihre Kleidung zu arbeiten. Warum in einem fremden Lande ein Zwangssystem anwenden, bevor man es in der Heimat versucht hat? Sobald jeder Arbeitslose, ob vornehm oder gering, zur Arbeit gezwungen wird, kann letztere organisiert und können positive Werke durch gut geleitete Arbeitskolonnen durchgeführt werden; allerdings dürften keine Arbeitslosen im Dienst des Staates einen grössern Sold beziehen als nötig ist, um ihre Angehörigen zu ernähren, auch müssten Ernährung und Bekleidung nach militärischem System durchgeführt werden. Dieses Mittel ist, so hart es scheint, *viel milder* als die Auswanderung, und wir erhielten überdies ein Arbeitsheer, das nicht nur willig, sondern auch fähig wäre, uns zu einem neuen Aufschwung zu verhelfen. Durch dieses Mittel würde auch der Überfremdung, die immer mehr eine Gefahr für die Schweiz wird, gesteuert. Ich fürchte aber, dass man zu einem so kräftigen Heilmittel zu greifen die nötige Energie nicht hat und deshalb zu Palliativmittelchen greifen muss, also auch zur Ab- und Auswanderung.

Unter Abwanderung versteht man den Wegzug von Personen aus unserm Lande nach einem andern *europäischen Staate*, um dort zu arbeiten und zu verdienen, und unter Auswanderung den Wegzug von Personen aus der Schweiz nach einem *aussereuropäischen Staate* mit der Absicht, dort

längere Zeit oder für immer zu bleiben. Was für Personen sollen nun ab- und auswandern? Nach einer Veröffentlichung des Arbeitsamtes fallen die meisten Arbeitslosen auf Angehörige

der Metall- und Maschinenindustrie,
der Uhrenindustrie und Bijouterie,
der Textilindustrie und
des Bauhandwerkes; ferner

auf Personen, die keinen eigentlichen Beruf erlernt haben. Diesen Leuten sollte also vor allem Arbeitsgelegenheit verschafft werden. Massnahmen hiezu sind bereits getroffen worden. Die schweizerischen Konsulate im Ausland haben dem Konsularamt regelmässig Berichte über den Arbeitsmarkt in ihrem Konsularkreis einzusenden, von deren Inhalt dem Arbeits- und Auswanderungsamt Kenntnis gegeben wird. Das eidg. Arbeitsamt hat sich unseres Wissens bei den Behörden der europäischen Staaten erkundigt, was für Kategorien von Arbeitern dort Beschäftigung finden könnten, und das Auswanderungsamt hat alle schweizerischen Vertreter und Hilfsgesellschaften ersucht, ihm mitzuteilen, welche Aussichten auf Arbeit und Verdienst Angehörige irgend einer Berufsklasse im Lande ihres Wohnsitzes hätten. Auch von diesen Informationen wird das Arbeitsamt benachrichtigt, das seinerseits die kantonalen Fürsorgeämter hievon avisiert. Auf Wunsch gibt das Auswanderungsamt allen denjenigen Personen, die abwandern wollen oder können, Auskunft über die Verhältnisse am Reiseziel. In bezug auf die *Abwanderung* besteht also schon jetzt eine Organisation, die event. dadurch vervollständigt werden könnte, dass das eidg. Arbeitsamt mit der Arbeitsvermittlung nach dem europäischen Ausland betraut wird.

Was nun die *Auswanderung* betrifft, müssen wir uns fragen:

- 1) Will man die freie Auswanderung fördern und unterstützen?
- 2) Will man die Auswanderung organisieren?
- 3) Will man eine grosse Schweizerkolonie gründen?
- 4) Will man Schweizer auf bereits bestehenden Kolonien ansiedeln?
- 5) Soll der Staat sich selbst mit Koloniegründungen befassen oder Privaten und Gesellschaften, die dies tun wollen, Vorschüsse oder Subvention gewähren?

Die freie Auswanderung ist jeder andern vorzuziehen, weil durch sie niemand zum Wegzug aus der Heimat ermuntert wird und der Auswanderungslustige unter den verschiedenen Reisezielen dasjenige wählen kann, das ihm am besten zusagt. Den Konsulaten müssten Mittel zur Verfügung gestellt werden, um Notleidenden beizustehen und Kolonisten in ihren Bemühungen, sich emporzuarbeiten, zu helfen. Die vielfach verbreitete Meinung, die schweizerischen Auswanderer ziehen planlos in die Welt hinaus, ist durchaus falsch, die meisten unserer Landsleute wissen ganz genau wohin sie wollen und lassen sich von ihrem Vorhaben nicht abbringen, weil sie mit Freunden oder Bekannten im überseeischen Lande bereits in Verbindung stehen. Denjenigen, die noch kein bestimmtes Reiseziel haben, steht es frei, sich jederzeit beim Auswanderungsamt zu erkundigen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie in diesem oder jenem Lande ihr Auskommen finden können.

Im Falle der Bund die Auswanderung organisierte, würde man ihm mit einem Anschein von Recht den Vorwurf machen, er wolle sich der Armen auf billige Weise entledigen, indem er sie *abschiebe* und die Schieber belohne. Hier heisst es für den Staat «Hand weg»!, denn das wäre das Unklügste, das er tun könnte, und die Folgen wären unabsehbar. Auswanderungslustige Arbeiter verstehen es gut genug, sich nach eigener Façon zu organisieren, lassen sich nicht gerne vom Staat Vorschriften machen, und um Rat und Auskunft können sie sich immer an das Auswanderungsamt wenden. Wünschenswert wäre aber, dass organisierten Auswanderern zur Einrichtung einer Werkstatt im fremden Lande oder zum Erwerb eines Landloses auf Empfehlung des zuständigen Konsulates hin ein Beitrag verabfolgt werden könnte, wie dies auf meine Empfehlung hin jetzt schon zuweilen geschieht.

Die Gründung einer grossen Schweizerkolonie durch die Bundesbehörde, um Arbeitslose auf eine solche zu dirigieren, würde ich als ein Landesunglück betrachten. Die Erfahrungen lehren, dass die Staaten die schlechtesten Kolonisatoren sind. Ich habe mich hierüber im Geschäftsbericht geäussert, halte an meinen Ausführungen in demselben fest und werde diesbezüglich von einsichtigen Fachmännern unterstützt. In Betracht für eine solche Kolonie könnte nur eine Gegend mit gesundem Klima, z. B. der südliche Teil von Zentral-Canada, die Staaten Oregon und Washington

in der Union, Rio Grande do Sul und Santa Catharina in Südbrasilien, Südost-Paraguay, einige Gegenden in Argentinien und Gebiete im östlichen Australien, Chile aber kann kaum in Frage kommen. Mit diesen Staaten wären in erster Linie diplomatische Verhandlungen über Abtretung von Ländereien anzuknüpfen. Käme einmal ein Staatsvertrag zustande, so müssten mit den Ortsverhältnissen vertraute Ingenieure und Geometer engagiert werden, um das Land zu vermessen, abzuteilen, Wege auszustecken usw. Mit fremden Arbeitskräften (weil sich schweizerische hiezu nicht eignen), müssten alsdann Wege gebaut werden, um das nötige Baumaterial für Unterkunftsbaracken auf die Kolonie zu bringen, ferner hätte man Lebensmittel, Geräte und Werkzeuge bereitzustellen, und erfahrene Kolonisten sollten auf der Ansiedelung einige Muster-Heimstätten anlegen, damit die Nachzügler sehen, wie die Sache gemacht wird. Die allgrösste Schwierigkeit böte aber die Rekrutierung der Ansiedler. Gegen den Aushebungsbeamten würde bald Sturm geblasen. Nach übereinstimmenden Berichten von Privaten, Konsulaten und Kolonisationsgesellschaften eignen sich Industriearbeiter nicht für Neusiedlungen in überseeischen Ländern; 99% verlassen die Landlose und verziehen sich in die Städte. Nur wenn unsere Arbeitslosen angehalten werden könnten, zuerst einige Monate als Knechte auf Bauerngütern in der Schweiz zu arbeiten und sich über ihre Befähigung als Kolonisten auszuweisen, wäre die Aussicht auf Erfolg besser. Missheiligkeiten zwischen den schweizerischen Behörden und den Behörden des Staates, in welchem die Kolonie sich befinden würde, wären unausbleiblich. Auch käme der Bund mit Kantonen und Gemeinden in Konflikt, wenn von den auf seine Anregung hin Ausgewanderten viele mittel- und hilflos in die Heimat zurückgeschoben werden.

Will man die Gründung einer grössern Schweizerkolonie ins Auge fassen, so muss man mit der Durchführung eine *Gesellschaft* betrauen und ihr hinreichend Mittel zur Verfügung stellen, damit ihr Risiko nicht allzu gross ist. Eine solche Gesellschaft würde viel eher als der Staat die richtigen Gebiete für die Anlage einer Kolonie ausfindig machen, qualifizierte Männer für die Durchführung finden und hätte bei der Auswahl der Kolonisten freie Hand. Soll aber ein derartiges Unternehmen nicht von Anfang an zum Scheitern verurteilt sein, so muss es vorsichtig erwogen und richtig durchgeführt werden.

Eine erhebliche Verminderung der Arbeitslosigkeit würde jedoch weder durch die Gründung einer Staatskolonie noch durch die Subventionierung einer Gesellschaft erfolgen, weil die Ausführung des Unternehmens längere Zeit beansprucht und in den nächsten Jahren höchstens einige hundert Familien angesiedelt werden könnten.

Es bleibt folglich, wenn man an den Palliativmittelchen zur Hebung der Arbeitslosigkeit durch Auswanderung festhalten will, nach meinem Dafürhalten nur ein Weg offen, und dieser ist, mit allen schon bestehenden schweizerischen Ansiedlungen, ferner mit Kolonisationsgesellschaften und Staaten, die noch Heimstätteland an Einwanderer frei abgeben oder verkaufen, in Verbindung zu treten und sie anzufragen, ob und unter welchen Bedingungen sie Landlose mit einer Hütte darauf, den notwendigsten Geräten, einigen Schweinen, Hühnern und Lebensmitteln an Schweizer abzutreten geneigt wären. Im fernern müsste man Auskunft darüber erhalten, ob dort schon erprobte Ansiedler wohnen, die den Neuankommenden als Dolmetscher dienen und ihnen auch sonst an die Hand zu gehen in der Lage wären. Die Resultate dieser Erkundigungen müssten an eine Zentralstelle geleitet und sorgfältig geprüft werden. Aufgrund dieser Zentralstelle wäre es alsdann, mit arbeitslosen Auswanderungslustigen Beziehungen anzuknüpfen und ihnen mitzuteilen, wo und zu welchen Bedingungen ihnen Land abgetreten werde; ihr müssten auch die erforderlichen Mittel bewilligt werden, um von Fall zu Fall dem Auswanderer die nötige Hilfe zu gewähren. Ich halte es für besser, eine solche Zentralstelle nicht einem Bundesamt anzugliedern, sondern sie ähnlich wie die Kriegsbureaus für diesen bestimmten Zweck und nur für solange sie dringend nötig ist, zu kreieren. Die Aufsicht über sie müsste m. E., schon um den Vorschriften des Auswanderungsgesetzes zu genügen, dem Auswanderungsamte zustehen.

Dies sind die Ausführungen, auf die gestützt eine Besprechung zwischen dem Chef der Innerpolitischen Abteilung, dem Chef der Auswärtigen Abteilung, dem Chef des eidg. Arbeitsamtes, dem Chef des eidg. Auswanderungsamtes und eventuell dem Chef der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements stattfinden sollte, um dem Volkswirtschaftsdepartement nach gründlicher Besprechung der Angelegenheit übereinstimmende und bestimmte Vorschläge machen zu können.