

HT/MA/VP/bau

Bern, den 18. Oktober 1977

A.B. 15. 21. J.Notiz an den DepartementschefDas bilaterale Verhältnis Schweiz - Italien

1. Die Attacke, die Unterstaatssekretär Foschi letzte Woche gegen die Schweiz ritt, bestand aus verschiedenen Presseerklärungen und Interviews ("Il popolo", Organ der DC; "Roma", Tageszeitung aus Neapel; Tagesschau des Schweizer Fernsehens; "Weltwoche"). Mit dem Grundton "zur Zeit der Hochkonjunktur waren die Gastarbeiter willkommen; wenn nun Probleme auftauchen, sind das unsere (Italiens) Probleme. Damit sind wir nicht einverstanden" klagte Foschi, dass die bilateralen Uebereinkommen von den Schweizer Behörden systematisch ausgehöhlt würden. Konkret erhob er folgende Vorwürfe:

- Die Fremdenpolizei unterlaufe systematisch die getroffenen Vereinbarungen betreffend die Umwandlung der Saisoniers-Erlaubnis in Jahresaufenthaltsbewilligungen.
- Für die Integration der Einwanderer in das soziale Leben werde nichts getan.
- Das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung verpflichte die Grenzgänger zur vollen Beitragszahlung, ohne dass sie bei Ganzarbeitslosigkeit in den Genuss der Leistungen kämen.
- Der schwerwiegendste Punkt sei die Sozialversicherung, bei der angeblich aus finanziellen Gründen die Verhandlungen seit langem total blockiert seien.
- Der Entwurf zum neuen Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sei für die italienische Regierung inakzeptabel, weil er die Stellung der Immigranten gegenüber dem Status quo verschlechtere.

./.

- Der Bundesrat verstecke sich bei dieser Aushöhlung der Abmachungen hinter der "Stimmung im Volke", die ihn zu einer restriktiven Politik zwingt, wobei ihn die Abstimmungsergebnisse der letzten Ueberfremdungsinitiativen Lügen strafen würden.
- Italien werde für die Ratifikation des DBA mit dem Abkommen über die Besteuerung der Grenzgänger erpresst.

Es folgte ein diffuser Vergleich der Schweiz mit der UdSSR in Sachen Familienzusammenführung und Menschenrechte sowie die Drohung, die Schweiz in Belgrad in diesem Zusammenhang an den Pranger zu stellen. Der Vergleich Schweiz - UdSSR wurde sowohl von Geschäftsträger Battistini dem Unterzeichneten gegenüber wie auch von Foschi selbst in seinem Interview mit der "Weltwoche" abgemildert, indem sie erklärten, wenn die westlichen Staaten die Sowjetunion anklagen, so dürfe man von ihnen erwarten, dass sie bei sich alles zur Verwirklichung der Menschenrechte täten.

Foschi hatte seine Erklärungen mit dem Hinweis abgeschlossen, es sei unumgänglich geworden, den gesamten bilateralen Fragenkomplex im Rahmen organisch geordneter neuer Verhandlungen noch einmal zu überarbeiten.

In einem Gespräch, das Bundesrat Brugger am 10./11. Oktober mit Aussenminister Forlani in Strassburg führte, erklärte der Italiener ausdrücklich, die Ausführungen des Unterstaatssekretärs seien ihm sehr ungelegen gekommen. Er hätte in dieser Sache durchaus ohne Auftrag des Aussenministers oder der italienischen Regierung gehandelt; neben partei- und innenpolitischen Motivierungen hätten auch Konkurrenzsituationen zwischen Staatssekretären und die damit verbundenen Beförderungsprobleme mitgespielt. Forlani bestätigte, dass die Verhandlungen in die für die Besprechung schweizerisch-italienischer Probleme vorgesehenen gemischten Kommissionen zurückgeführt werden müssen. Aus Gesprächen mit dem

italienischen Geschäftsträger in Bern und zwischen dem schweizerischen Geschäftsträger in Rom und italienischen Beamten geht hervor, dass diese Kreise des Ministeriums auf das von Foschi erwähnte Junktim aller Fragen nicht ganz verzichten möchten. Bei ihnen ist die Absicht, Globalverhandlungen zu erreichen, unverkennbar.

2. Die Gründe für Foschis Attacke finden sich, abgesehen von persönlichen Motiven, soweit sie erkennbar sind, auf verschiedenen Ebenen. Ohne Zweifel spielen innenpolitische Pressionen eine nicht unwesentliche Rolle. Die DC und Foschi im besonderen waren in den letzten Monaten starkem Druck von Seiten der PCI, des PSI, der Gewerkschaften und der Emigrantenorganisationen, ja sogar des linken Flügels der DC ausgesetzt. Es wurde ihnen unter anderem vorgeworfen, dass sie in der Emigrantenpolitik nur verwalten und keine Initiativen ergreifen würden.

Foschis Besuch in der Schweiz ist gewissermassen der Abschluss einer Besuchstournee bei italienischen Emigranten in zahlreichen europäischen und amerikanischen Staaten. Er hatte nach dem Scheitern der gemischten Kommissionen in Genf der hiesigen italienischen Kolonie, vor allem den militanten Emigrantenorganisationen, wenig anzubieten. Es ist möglich, dass er mit seinen Erklärungen verhindern wollte, mit leeren Händen in die Schweiz zu kommen. Dazu kommt, dass nach Ansicht der Regierung die hiesigen Emigranten, soweit sie organisiert sind, weitgehend dem kommunistischen Einfluss unterstehen und eine engere Tuchfühlung mit der DC dieser wünschenswert erscheint.

Unsere Botschaft in Rom ist nicht völlig überzeugt, dass Foschi ganz ohne Instruktionen handelte, einerseits mögen innenpolitische Gründe zwar die Angriffe in bezug auf die Gastarbeiterpolitik rechtfertigen, die Verbindung mit dem DBA sprengt aber den rein innenpolitischen Rahmen und könnte offenbar auf

./.

höchster Ebene abgesprochen worden sein. Der Schluss, dass entgegen unserer bisherigen Annahme auch die Regierung die Ratifikation des DBA nicht mehr voll unterstützt, liegt nahe. Auch der italienische Botschafter äusserte sich gegenüber einem Vertreter des EDI in diesem Sinne.

Die Antwort Forlanis auf Ihre persönliche Botschaft und seine Äusserungen gegenüber Bundesrat Brugger lassen u.E. doch klar erkennen, dass sich die Farnesina vom Vorgehen Foschis distanziert. Ob dies die Form der Angriffe oder deren Inhalt betrifft, muss weiter abgeklärt werden.

3. Die innenpolitischen Motive dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass in verschiedenen bilateralen Bereichen ein Malaise besteht. Der Misserfolg der Genfer Verhandlungen im Juni hat dies deutlich gezeigt. In der Folge seien die wichtigsten Fragen, in denen Differenzen bestehen, kurz beschrieben:

a) Die Situation im Bereiche des Doppelbesteuerungsabkommens (einschliesslich des Abkommens über die Besteuerung der Grenzgänger und der Regelung betreffend die Besteuerung der Lehrkräfte) bleibt sich seit Monaten gleich. Fortschritte sind keine zu verzeichnen. Es ist deshalb schwer abzusehen, ob die Reise von Bundesrat Chevallaz unter diesen Umständen Erfolg haben kann und insbesondere ob sich die Italien anbietende Aufhebung der Retroaktivität des Abkommens wie gewünscht auswirken wird.

b) Die gemischte Kommission für Einwanderungsfragen befasste sich im Juni in Genf speziell mit dem Problem der Arbeitslosenversicherung für Grenzgänger. Diese erhalten die Leistungen der Versicherung, für die sie die vollen Prämien bezahlen, nur im Falle von Teilarbeitslosigkeit. Bei Ganzarbeitslosigkeit ist der Status des Grenzgängers nicht mehr gegeben, und schweizerischerseits besteht keine Kontrollmöglichkeit über die Beschäftigungssituation der - ehemaligen - Grenzgänger. Es wurde Italien daher vorgeschlagen, dass die Schweiz dem italienischen Staat einen angemessenen Teil

der eingezogenen Prämien überweisen werde, damit dieser dann die Auszahlung der Renten übernehmen könne. Dieser Betrag würde statistisch festgestellt und ungefähr den von den Betroffenen bezahlten Prämien für Ganzarbeitslosigkeit entsprechen. Italienischerseits wurde dagegen argumentiert, dass damit die Grenzgänger gegenüber den übrigen Arbeitnehmern in der Schweiz diskriminiert würden, indem für sie der Solidaritätseffekt der Arbeitslosenversicherung verlorengelange (sie bekämen praktisch nur, was sie einbezahlt hätten). Darüber hinaus belastete die vorgeschlagene Lösung den italienischen Staat administrativ mit den arbeitslosen Grenzgängern. Die Verhandlungen sollen Ende dieses Jahres wieder aufgenommen werden.

c) Besonders gravierend scheint für Italien die Lage auf dem Gebiet der Sozialversicherung (vgl. dazu unsere Notiz an Sie vom 12. September ). Die Schweizer Delegation an der gemischten Kommission hat Konzessionen, die Italien in einem 1975 paraphierten aber noch nicht unterzeichneten Zusatzabkommen zum Sozialversicherungsabkommen von 1962 gemacht wurden, zurückgezogen. (Die gleichen Konzessionen sind andern Ländern, z.B. Spanien, Griechenland und der Türkei vertraglich gewährt worden). Es geht dabei vor allem um die Abfindung bei Kleinstrenten. Grund dafür ist, laut Bundesamt für Sozialversicherung, die hoffnungslose Ueberlastung der Schweizerischen Ausgleichskasse in Genf, durch eine Unzahl "mentalitätsbedingter", zu mehr als zwei Dritteln ungerechtfertigter Gesuche um Invalidenrenten aus Italien. Zudem wird auch die ungünstige Atmosphäre in öffentlicher Meinung und Parlament für weitere Konzessionen an Italien auf diesem Gebiet angeführt. Finanzielle Gründe spielen dabei laut dem Bundesamt für Sozialversicherung keine Rolle.

d) Der Fremdenpolizei wird italienischerseits der Vorwurf gemacht, sie unterlaufe die vertraglichen Bestimmungen durch restriktive Direktiven im Bereiche der Umwandlung der Arbeitsbewilligung für Saisoniers in eine Bewilligung zum Jahresaufenthalt. Die gegenwärtig gültige Regelung sieht vor, dass Saisoniers, die während vier Jahren mindestens neun aufeinanderfolgende Monate pro Jahr in der Schweiz gearbeitet haben, eine Bewilligung zum Jahres-

aufenthalt erhalten. Der Fremdenpolizei wird nun vorgeworfen, absichtlich Bewilligungen für eine Dauer von weniger als neun Monate zu erteilen. Dies ist nicht der Fall. Die Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Carobbio vom 3. Mai 1977 behandelt Vorkommnisse bei der kantonalzürcherischen Fremdenpolizei, die effektiv auf Grund eines Missverständnisses solche Praktiken angewandt hatte. Sie wurde aber sofort von der eidgenössischen Fremdenpolizei zur korrekten Anwendung der Vorschriften angehalten. Ob überhaupt, und wenn ja inwieweit auf unterer Beamtenstufe weiterhin absichtlich kürzere Bewilligungen erteilt werden, entzieht sich der Kenntnis der Bundesbehörden.

e) Der Entwurf zum Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG), der sich gegenwärtig in der Vernehmlassung befindet, wird in Italien (Parlament, Zeitungen) ebenfalls stark kritisiert, wobei die Vorwürfe allgemein gehalten werden, ohne dass unseres Wissens spezifische Punkte herausgegriffen werden. Die Vorwürfe sind, laut Fremdenpolizei, unverständlich, da das neue Gesetz in keiner Bestimmung hinter das bis jetzt Erreichte zurück-, ja sogar in einigen Punkten darüber hinausgeht. So wird insbesondere die Frist für die Familienzusammenführung, die gegenwärtig bei 15 Monaten liegt, auf 12 Monate verkürzt werden.

f) Daneben gibt es einige Fälle, die zwar das bilaterale Verhältnis nicht eigentlich belasten, die aber ein negatives psychologisches Klima schaffen. Wir möchten hier die noch immer andauernde Kapitalflucht in die Schweiz, den Unfall von Seveso, das angeschlagene Image der Schweizer Banken (Chiasso) und den Fall Krause erwähnen.

4. Es scheint uns wichtig, aus dieser Affäre einige Schlussfolgerungen zu ziehen:

- Die Aufzählung der verschiedenen Verhandlungsthemen weist unseres Erachtens auf die dringende Notwendigkeit einer genauen Abklärung der Probleme und Verhandlungsmöglichkeiten mit Italien hin. Ein Mangel an Koordination hat es zum Beispiel möglich gemacht, dass

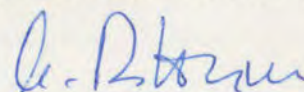
EFZD und EPD einerseits versuchten, das für unsere Wirtschaft nicht unwesentliche DBA durchzubringen und dass gleichzeitig in den gemischten Kommissionen in Genf in der Frage der Arbeitslosenversicherung eine kompromisslose Haltung eingenommen wurde und bei der Sozialversicherung gar bereits in Aussicht gestellte Konzessionen zurückgezogen wurden, wobei wir uns darüber nicht äussern können, wie weit dies schweizerischerseits notwendig und erforderlich war.

- Trotz der vermutlich vorab innenpolitischen Motivation der Attacken Foschis, scheint uns der Vorschlag, die Gesamtheit der bilateralen Fragen auf "politischem Niveau" durchzudiskutieren, zumindest prüfenswert. In der Tat scheint die Situation bei vielen der zur Diskussion stehenden Problemkreisen festgefahren, so dass ein entscheidender politischer Impuls notwendig ist. Es scheint uns wünschenswert, dass die bilateralen Fragen auch unter den dafür zuständigen politischen Ressortchefs zur Diskussion gelangen. Wir erinnern in diesem Zusammenhang an die Initiative Bundesrat Chevallaz', sich zur Besprechung des Problems DBA-Grenzgängerbesteuerungsabkommen mit seinem italienischen Amtskollegen zu treffen.

Die Koordination dieser Schritte hätte den Vorteil, einer kohärenteren Politik im bilateralen Verhältnis Vorschub zu leisten.

Wir möchten abschliessend noch darauf hinweisen, dass die letzten Kontakte auf Aussenministerebene Ihr Besuch in Rom im Dezember 1972 sowie Rumors Besuch im April 1975 in Bern waren.

POLITISCHE ABTEILUNG I



A. Hegner