

Die Ueberfremdungsinitiativen

Referat von Dr. Kaspar König, Vizedirektor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, gehalten am 6. September 1974 an der Botschafterkonferenz 1974

Die Abstimmung über die hängige dritte Ueberfremdungsinitiative ist vom Bundesrat auf den 20. Oktober 1974 angesetzt worden. In knapp zwei Monaten wird also das Schweizervolk mit dem Stimmzettel zu dem von der Nationalen Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat am 3. November 1972 eingereichten Volksbegehren gegen die Ueberfremdung und Uebervölkerung der Schweiz Stellung nehmen. Auch eine Ablehnung dieser Initiative wird aber noch keine Beruhigung bringen, wurden doch im vergangenen Frühjahr bereits zwei weitere Volksbegehren gegen die Ueberfremdung eingereicht. Ueberdies werden zur Zeit Unterschriften für eine sechste Initiative gesammelt und schliesslich sind Vorabklärungen im Gange, die gegebenenfalls zu einem siebten Volksbegehren führen können.

Wenn wir zurückblicken, können wir feststellen, dass die Schweiz am Ende des zweiten Weltkrieges im Gegensatz zu den uns umgebenden Ländern über einen intakten Produktionsapparat verfügte und unsere Wirtschaft deshalb bald mit Aufträgen aus dem In- und Ausland überhäuft wurde. Dies führte innert kurzer Zeit zu einer enormen Steigerung der gesamten Wirtschaftstätigkeit. Das schuf seinerseits einen gewaltigen Bedarf an Arbeitskräften. Da die Ausländerquote anfangs der 50er Jahre bloss noch rund 6 Prozent betrug und überdies allgemein die Auffassung herrschte, dass die Hochkonjunktur nicht auf unabsehbare Zeit andauern werde, kamen die Behörden den Bedürfnissen der Wirtschaft mit einer ausgesprochen liberalen Einwanderungspolitik entgegen.

Der stürmische Wirtschaftsaufschwung musste sich zwangsläufig auch auf den Zuwachs des Ausländerbestandes auswirken. So stieg der Bestand der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitnehmer vom Februar 1950 bis Februar 1965 von damals rund 90'000 um das Sechsfache. Noch bemerkenswerter ist die ausserordentliche Entwicklung seit 1959, vermehrte sich doch die Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte vom August 1959 bis August 1962 um durchschnittlich mehr als 90'000 pro Jahr.

Diese hektische Entwicklung, wie auch die Feststellung, dass von 1960 an die Zahl der langfristig anwesenden Ausländer erheblich anzusteigen begann, diese beiden Umstände führten nach und nach zur Erkenntnis, dass durch Drosselung des Zustroms von Ausländern eine Begrenzung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte einzuleiten sei. Ausserdem musste man sich Rechenschaft darüber geben, dass neben den Begrenzungsmaßnahmen auch Vorkehrungen notwendig geworden sind, welche die Anpassung der dauernd sich in unserm Land aufhaltenden Ausländer an unsere Lebens- und Arbeitsverhältnisse und ihre Eingliederung in die schweizerische Gesellschaft fördern.

Diese Ueberlegungen führten zunächst zu den vom Bundesrat seit 1963 Jahr für Jahr angeordneten Begrenzungsmaßnahmen. Dank diesen Vorkehrungen gingen die früheren jährlichen grossen Zuwachsraten an ausländischen Arbeitskräften zwar stark zurück. Eine Stabilisierung des Bestandes der erwerbstätigen Ausländer konnte aber nicht erreicht werden. Wenn wir heute auf die Plafonierungsbestrebungen der 60er Jahre zurückblicken, so zeigt sich, dass die im Jahre 1963 eingeführte Politik der Begrenzungsmaßnahmen zunächst, d.h. von 1963 bis 1969, ich möchte sagen, defensiv geführt wurde. Der Umschwung trat eindeutig erst im Frühjahr 1970 ein, als der Bundesrat den bekannten Beschluss fasste, den Ende 1969 erreichten Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen von 603'000 zu stabilisieren.

Wie Sie wissen, wurde das Stabilisierungsziel bereits Ende 1970 erreicht. Dank strenger zusätzlicher Massnahmen konnte es seither durchgehalten werden. 1973 folgte alsdann die Stabilisierung der Saisonarbeitskräfte. Und nunmehr dieses Jahr die neue bundesrätliche Verordnung, mit der mindestens die Stabilisierung der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung in diesem Jahrzehnt erreicht werden soll. In diesem Zusammenhang muss auch die Tätigkeit der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem erwähnt werden. Diese Kommission studiert hauptsächlich die sozialen Probleme der ausländischen Arbeitskräfte und befasst sich mit der Eingliederung der in der Schweiz wohnhaften Ausländer. Schliesslich muss ich darauf hinweisen, dass Herr Bundesrat Furgler die Eidgenössische Fremdenpolizei anfangs dieses Jahres beauftragt hat, die Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer an die Hand zu nehmen. Mit der geplanten Gesetzesrevision soll eine Gesamtordnung der Ausländerpolitik formuliert werden.

Diese soll so konzipiert werden, dass vorab einer ausgewogenen Entwicklung des Landes in staatspolitischer, ökologischer und wirtschaftlicher Einsicht Rechnung getragen wird, und dass auch die menschlichen und sozialen Belange möglichst berücksichtigt werden, wobei insbesondere die Rechtsstellung der Ausländer neu überdacht werden muss.

All diese Massnahmen und Vorkehren sind nicht eine Politik, die sich auf ein Reagieren beschränkt. All das ist doch zweifellos eine aktive Politik. Der Bundesrat handelt! Das muss klar herausgestellt werden, wenn man sich mit den Ueberfremdungsinitiativen befasst. Ebenso muss klargestellt werden, dass die aktive Ueberfremdungsabwehr des Bundesrates gleichzeitig den humanitären, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen sucht. Der Bundesrat hat eben die gesamte Wohlfahrt des Volkes im Auge.

Ganz anders die bisherigen Ueberfremdungsinitiativen, die auf einer breiten Welle eines vielfältigen Unbehagens reiten und in Ausnützung der heute besonders bei der älteren Generation vorhandenen Sehnsucht nach einer verlorenen Geborgenheit, nach der idyllischen Schweiz von gestern, das Rad der Geschichte mittels einer radikalen Senkung des Ausländerbestandes zurückdrehen wollen. Dabei erkennen sie nicht, oder wollen es nicht sehen, dass eine Verwirklichung der verlangten rigorosen, ja unverantwortbaren Abbaumassnahmen wirtschaftliche Strukturänderungen zur Folge hätte, die unser Land mit den schwersten wirtschaftlichen und sozialen Problemen konfrontieren würden.

Schon die erste Ueberfremdungsinitiative, die am 30. Juni 1965 von der Demokratischen Partei des Kantons Zürich eingereicht worden war, ging über das Tragbare hinaus und verlangte, dass der Bestand an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthalter insgesamt auf einen Zehntel der Wohnbevölkerung zu reduzieren sei. Dieses Initiativbegehren hätte damals einen Abbau von rund 260'000 Personen zur Folge gehabt. Flexibel waren die Initianten insofern, als sie keine bestimmte Frist für den verlangten Ausländerabbau festsetzten.

Das erste Volksbegehren gegen die Ueberfremdung wurde am 20. März 1968 zurückgezogen.

Schon ein Jahr später, d.h. am 20. Mai 1969 reichte ein aus Kreisen der Nationalen Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat ge-

bildetes Komitee die zweite Ueberfremdungsinitiative ein. Diese wollte zur Hauptsache den Ausländeranteil pro Kanton, mit einer Sonderregelung für Genf, innert vier Jahren auf 10 Prozent der Schweizer reduzieren. In absoluten Zahlen hätte dies eine Reduktion des Ausländerbestandes um rund 300'000 bedeutet.

Nach einem sehr heftigen Abstimmungskampf wurde dieses Volksbegehren in der denkwürdigen Volksabstimmung vom 7. Juni 1970 knapp verworfen.

Was will nun die vorliegende dritte Ueberfremdungsinitiative? Die Initianten fordern, dass neben einer Beschränkung der Zahl der jährlichen Einbürgerungen auf 4'000 der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung bis Ende 1977 auf 500'000 herabgesetzt wird, und dass überdies der Ausländerbestand in jedem einzelnen Kanton - wieder mit Ausnahme einer Sonderquote für den Kanton Genf - höchstens noch 12 Prozent der Schweizer betragen darf. Von diesem Abbau sind ausgenommen das Spitalpersonal und die Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen. Im weitern soll der Saisonarbeiterbestand auf 150'000 und die Zahl der Grenzgänger auf 70'000 begrenzt werden. Das bedeutet einen Abbau bei den Saisonarbeitskräften um über 40'000 und bei den Grenzgängern um 35'000, wenn wir auf die letzte Bestandeszählung abstellen.

Um die gestellten Forderungen auf Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung zu erfüllen, müsste der gesamte Ausländerbestand innert drei Jahren um 540'000 Ausländer vermindert werden. Das entspricht einer jährlichen Abbaquote von 180'000. Für diesen rigorosen Abbau der ausländischen Wohnbevölkerung stünden insgesamt drei Jahre zur Verfügung. Ein solcher Abbau würde verlangen, dass sofort nach Annahme der Initiative ein totaler Einreisestopp für neueinreisende Ausländer verfügt wird. Zudem müssten selbst dann, wenn sämtliche Jahresaufenthalter ausgewiesen würden, überdies noch mindestens 80'000 niedergelassene Ausländer zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden.

Die Annahme dieser Initiative hätte zweifellos verheerende Auswirkungen.

So muss das Volksbegehren schon aus menschlichen und sozialen Ueberlegungen als völlig untragbar bezeichnet werden. Stellen wir uns einmal vor, dass unser Land mit seiner humanistischen Tradition auf einmal dazu übergehen würde, Hunderttausende von Ausländern, die grösstenteils

schon lange bei uns eine gesicherte Existenz aufgebaut haben, mitsamt ihren Familien wegzuweisen, wohl wissend, dass unzählige dieser Menschen in ihrem Herkunftsland weder Unterkunft noch Arbeit finden können. Wenn wir uns das einmal ganz realistisch vor Augen führen, so müssen wir doch sicher zum Schlusse kommen, dass sich ein solches Vorgehen aus menschlichen und sozialen Gründen einfach nicht verantworten lässt. Und wenn wir an all diejenigen niedergelassenen Ausländer denken, die vom Abbau ebenfalls erfasst würden, dann müssen wir uns auch vergegenwärtigen, dass diese Ausländer von unsern Behörden gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen ein unbefristetes Recht auf dauernden Aufenthalt erhalten haben. Der Entzug von Niederlassungsbewilligungen stünde in krassen Gegensatz zu unserer fest verankerten Rechtsauffassung, wonach wohlerworbene Rechte zu respektieren sind. Schon die elementarsten Menschlichkeitsüberlegungen müssen demgemäss zur Ablehnung des Volksbegehrens führen.

Es ist aber auch in Betracht zu ziehen, dass der Entzug von Niederlassungsbewilligungen zum Zwecke der Verminderung des Ausländerbestandes eine Kündigung der mit zahlreichen Staaten abgeschlossenen Niederlassungsabkommen voraussetzen würde. Das hätte zweifellos ernste Folgen für unsere 300'000 Auslandschweizer, die von den nicht ausbleibenden Retorsionsmassnahmen schwer getroffen würden.

Die zwangsweise Entfernung von Hunderttausenden von Ausländern würde ferner unsere Beziehungen zum Ausland schwer belasten und unserm Ansehen erheblich schaden. Wir würden uns isolieren und damit unsere bisherige Weltverbundenheit, auf die wir angewiesen sind, in Frage stellen.

In Frage gestellt würde zudem die traditionelle Asylpolitik der Schweiz, da die Flüchtlinge von den Abbaumassnahmen der Initiative nicht ausgenommen sind. Wir könnten also Menschen, die an Leib und Leben gefährdet sind, inskünftig nicht mehr aufnehmen, wie wir das immer getan haben, oder dann müssten wir jeweils eine entsprechende Zahl von bereits hier wohnhaften Ausländern zur Ausreise verhalten. Auch in diesem Punkt zeigt sich ganz deutlich, wie wenig sich die Initianten über die Konsequenzen ihrer Forderungen Rechenschaft gegeben haben.

Verheerend wären die Auswirkungen einer Annahme der Initiative auf die schweizerische Volkswirtschaft. Ausser einer vollständigen Zuzugssperre für neue erwerbstätige Ausländer müssten innert drei Jahren über

300'000 ausländische Arbeitskräfte abgebaut werden. Das bedeutete eine Ver minderung des Bestandes an erwerbstätigen Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen um die Hälfte. Damit geht die dritte Ueberfremdungsinitiative weit über die seinerzeitigen Forderungen des zweiten Volksbegehrens gegen die Ueberfremdung hinaus. Hinzu kommt noch die schon erwähnte Herabsetzung des Saisonarbeiterbestandes um 40'000. Gesamthaft müsste unser Land mit einem Rückgang des Arbeitskräftepotentials von 11 Prozent rechnen. Darüber hinaus hätten die Grenzkantone noch zusätzliche Schwierigkeiten zu gewärtigen, müsste doch auch der Bestand der Grenzgänger erheblich reduziert werden.

Es ist keine Uebertreibung, wenn festgestellt wird, dass sich ein derartiger Aderlass für unsere Volkswirtschaft katastrophal auswirken müsste. Schwere wirtschaftliche Störungen würden eintreten. Zahlreiche Industrie- und Gewerbeunternehmen müssten ihren Betrieb einstellen und viele Dienstleistungsbetriebe wären zweifellos ausserstande, die von ihnen bisher erbrachten Leistungen weiterhin aufrecht zu erhalten. Vom Ausländerabbau würden sodann auch die öffentlichen Dienstleistungen betroffen.

Eine solche Entwicklung müsste nach Auffassung der Fachleute einerseits zu struktureller Arbeitslosigkeit führen und es andererseits verunmöglichen, die vorhandenen Produktionskapazitäten voll auszunützen. In einigen Branchen wird sogar damit gerechnet, dass der Abbau der Hälfte aller ausländischen Arbeitskräfte zum Zusammenbruch der Produktion führen könnte. Das hätte zwangsläufig auch schwerste Auswirkungen auf die Stellung der schweizerischen Arbeitnehmer. Denn es darf nicht ausser acht gelassen werden, dass der Grossteil der ausländischen Arbeitskräfte im Unterbau unserer Wirtschaft tätig ist. Das ist derjenige Teil, wo praktisch keine Einheimischen mehr zu finden sind. Müsste dieser Unterbau auf die Hälfte reduziert werden, ginge die Beschäftigung zwangsläufig im Mittelbau ebenfalls zurück und auch in der Leitung vieler Unternehmungen brauchte es weniger Schweizer.

In diesem Zusammenhang gilt es, die noch vorhandene Informationslücke zu schliessen, indem den schweizerischen Arbeitnehmern ins Bewusstsein gebracht wird, welche schwerwiegende Folgen eine Annahme der Initiative für sie haben wird. Eine Informationslücke besteht aber auch noch in bezug auf unsere Frauen, die Beamten und die vielen AHV-Bezügler. Hier

gilt es, noch Mittel und Wege zu finden, an diese Mitbürger heranzukommen und ihnen das Masslose und Unverantwortbare der dritten Ueberfremdungsinitiative drastisch vor Augen zu führen. Denn all die aufgezeigten Nachteile der Initiative würden sich indirekt auf unser ganzes Gemeinwesen auswirken. So würden insbesondere die Steuereinnahmen angesichts der Verschlechterung der Ertragslage zurückgehen. Auch die Sozialpolitik wäre in Frage gestellt, da die Zahl der aktiven Bevölkerung durch den verlangten rigorosen Abbau des Ausländerbestandes noch zusätzlich verkleinert würde. Wesentlich weniger Erwerbstätige als bisher hätten somit die Beiträge für die Altersversicherung aufzubringen. Ohne Zweifel müssten die öffentliche Hand und damit der Steuerzahler im Falle einer Annahme der Initiative bedeutend mehr Mittel als bisher für die AHV aufbringen. Zudem würde der weitere Ausbau der AHV sicher auf ernsthafte Schwierigkeiten stossen. Ganz allgemein müsste wohl mit einem Rückgang unseres Wohlstandes gerechnet werden.

In seinem Bericht vom 21. Dezember 1973 an die Bundesversammlung hat der Bundesrat den Antrag gestellt, das Volksbegehren der Nationalen Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Am 13./14. März 1974 hat der Nationalrat als Prioritätsrat die dritte Ueberfremdungsinitiative behandelt. Er lehnte das Volksbegehren mit 157 gegen 3 Stimmen ab. Im Ständerat erfolgte die Debatte am 26. Juni 1974. Mit 42 gegen 0 Stimmen empfahl der Rat Volk und Ständen ebenfalls, die Initiative zu verwerfen.

Damit ist der Weg frei für die am 20. Oktober 1974 stattfindende eidgenössische Volksabstimmung. Ich bin überzeugt, dass unser Volk, wenn es sich nunmehr intensiv mit dem von der Nationalen Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat eingereichten Volksbegehren befasst, die Unmenschlichkeit und die Masslosigkeit dieser Initiative erkennt und eine Gratwanderung ablehnt, bei der wir in die Tiefe einer Krise abstürzen könnten.

Während die hängige dritte Ueberfremdungsinitiative sowohl eine gesamtschweizerische Begrenzung auf 500'000, als auch eine kantonale Begrenzung von 12 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen vorsieht,

verlangt die am 12. März 1974 eingereichte republikanische Initiative - es ist dies die vierte Ueberfremdungsinitiative - einen gesamtschweizerischen Abbau auf 12,5 Prozent der Schweizer gemäss der letzten Volkszählung, verzichtet aber auf eine kantonsweise Begrenzung. Dazu kommt, dass der Abbau, nicht wie beim dritten Volksbegehren innert drei Jahren, sondern innert zehn Jahren zu bewerkstelligen wäre. Das hätte zur Folge, dass ein Ausländerabbau um etwa 330'000 Personen oder 33'000 pro Jahr notwendig würde. Die verlangte Herabsetzung des Ausländerbestandes wäre somit etwas geringer als bei der hängigen und bei der verworfenen zweiten Initiative. Trotzdem gehen die Forderungen der Republikaner erheblich weiter als die Massnahmen, die aufgrund der gegenwärtigen Stabilisierungspolitik des Bundesrates getroffen werden. Besonders gefährlich ist diese Initiative, die eine Rückzugsklausel enthält, weil sie die Saisonarbeitskräfte von den Begrenzungsmaßnahmen völlig ausklammern will.

Die am 15. März 1974 eingereichte fünfte Ueberfremdungsinitiative stammt wie die dritte von der Nationalen Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat. Sie wiederholt die Forderung auf Beschränkung der Einbürgerung auf 4'000 pro Jahr. Die Nationale Aktion will damit für den Fall einer Niederlage am 20. Oktober 1974 in diesem Bereiche eine nochmalige Volksabstimmung erzwingen.

In Vorbereitung befindet sich ferner auch schon eine sechste Ueberfremdungsinitiative, werden doch gegenwärtig Unterschriften für ein Volksbegehren für eine neue Ausländerpolitik gesammelt. Diese "Mitenand-Initiative", wie sie neuerdings auch genannt wird, geht auf Vorarbeiten der Katholischen Arbeiterbewegung der Schweiz, der KAB, zurück und soll in den ersten Monaten des Jahres 1975 eingereicht werden. Sie stützt sich auf die drei Grundpfeiler Stabilisierung, menschliche und soziale Gleichstellung der Schweizer und Ausländer sowie aktive Eingliederungspolitik.

Diese Grundhaltung, die das Ausländerproblem vor allem von der qualitativen Seite her zu lösen versucht, ist sehr zu begrüßen. Leider enthält das Volksbegehren aber auch einige wenig realistische Forderungen. So soll unter anderem das Saisonarbeiterstatut innert fünf Jahren aufgehoben werden. Das hätte zwangsläufig eine unter den heutigen Verhält-

nissen wohl unerwünschte Erhöhung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung um 150'000 bis 200'000 Personen zur Folge. Diskutabel ist ferner die Bestimmung, wonach für die einmal zugelassenen Ausländer praktisch ein Recht auf Aufenthalt geschaffen werden soll. Weit geht schliesslich auch die Forderung, dass die Ausländer inskünftig in Fragen, die sie betreffen, stets zur Vernehmlassung beizuziehen sind.

Gegebenenfalls wird es auch noch zu einer siebten Ueberfremdungsinitiative kommen, wurde doch Ende Juni 1974 von der sozialdemokratischen Zeitung "Berner Tagwacht" im Rahmen einer Leserumfrage der Entwurf für einen neuen Initiativtext veröffentlicht. Mit diesem Vorschlag wird eine sofortige Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung und anschliessend ein sukzessiv ins Gewicht fallender Abbau anvisiert.

Es kann heute noch nicht gesagt werden, welche Haltung der Bundesrat zu all diesen neuen Vorstössen einnehmen wird. Die neue Ausländerpolitik, die der Bundesrat der dritten Ueberfremdungsinitiative gegenüberstellt, ist meines Erachtens aber auch eine echte und glaubwürdige Alternative zu den weiteren Ueberfremdungsinitiativen. Ueber diese Politik des Bundesrates wird Herr Direktor Bonny sprechen.
