

Bern, 28. Juni 1982

Ausgestellt

7. Juli 1982

Verordnung des Bundesrates über die Begrenzung der Zahl der erwerb-
stätigen Ausländer; Freigabe neuer Höchstzahlen für Jahresaufenthalter,
Saisonniers und Kurzaufenthalter für die Kontingensperiode 1. November
1982 bis 31. Oktober 1983

Volkswirtschaftsdepartement und Justiz- und Polizeidepartement.
Aussprachepapier vom 28. Juni 1982 (Beilage)

Gestützt auf das Aussprachepapier des Volkswirtschaftsdepartements
und des Justiz- und Polizeidepartements und aufgrund der Beratung
hat der Bundesrat

Verordnung des b e s c h l o s s e n :
Begrenzung der Zahl der erwerb-
stätigen Ausländer; Freigabe neuer Höchstzahlen für Jahresaufenthalter,
Saisonniers und Kurzaufenthalter für die Kontingensperiode 1. November 1982
bis 31. Oktober 1983

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.
2. Es sollen weitere Besprechungen abgewartet werden.

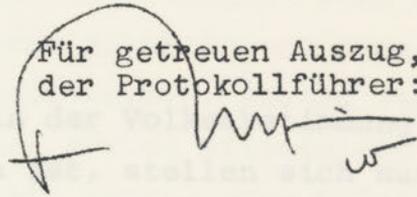
Protokollauszug an:

- EVD 5 zum Vollzug
- EJPD 5 " "

4. Allgemeines

Nachdem das Ausländergesetz vom Volkswirtschaftsdepartement am
4. Juni 1982 abgelehnt worden ist, stellen sich nun ver-
schlechte grundsätzliche Fragen über das weitere Vorge-
hen. Bevor irgendwelche wesentliche Änderungen aufgrund
des geltenden alten Rechts vorgenommen werden, empfiehlt
es sich, eine Denkpause einzuschalten. Diese sollte dazu
benutzt werden, eine Bilanz der heutigen Situation bezüg-
lich des Ausländerrechts und der entsprechenden Praxis
der verantwortlichen Behörden zu ziehen. In diesem Sinne
soll auch in der diesjährigen Revision, die schon allein

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:




Bern, 28. Juni 1982

Ausgeteilt

An den

B u n d e s r a t

B Die Entwicklung der Ausländerzahlen

Aussprache-Papier /

Bei der Festsetzung der Kontingente lässt sich der Bundesrat vom Ziel eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen erwerbstätigen Ausländer; Freigabe neuer Höchstzahlen für Jahresaufenthalter, Saisoniers und Kurzaufenthalter für die Kontingentsperiode 1. November 1982 bis 31. Oktober 1983

A Allgemeines

Nachdem das Ausländergesetz in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1982 abgelehnt worden ist, stellen sich nun verschiedene grundsätzliche Fragen über das weitere Vorgehen. Bevor irgendwelche wesentliche Änderungen aufgrund des geltenden alten Rechts vorgenommen werden, empfiehlt es sich, eine Denkpause einzuschalten. Diese sollte dazu benützt werden, eine Bilanz der heutigen Situation bezüglich des Ausländerrechts und der entsprechenden Praxis der verantwortlichen Behörden zu ziehen. In diesem Sinne soll auch in der diesjährigen Revision, die schon allein

zur Freigabe neuer Kontingente notwendig ist, auf alle weiteren materiellen Aenderungen, wie sie sich jeweils aus den Erfahrungen der Praxis heraus ergeben, verzichtet werden.

B Die Entwicklung der Ausländerzahlen

Bei der Festsetzung der Kontingente lässt sich der Bundesrat vom Ziel eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung leiten. Ob dieses Verhältnis erreicht oder überschritten ist, kann nicht einfach beantwortet werden. Es gilt hierbei, einer Vielzahl von Faktoren Rechnung zu tragen, wie dies im soweit allgemein anerkannten Zweckartikel des abgelehnten Ausländergesetzes postuliert wird. Der negative Ausgang der Abstimmung war ein Nein zum neuen Ausländergesetz und darf nicht als Ablehnung der bisherigen Ausländerpolitik des Bundesrates gewertet werden. Das Abstimmungsergebnis kann auch kaum als einseitiges Zeichen des Missbehagens in bezug auf die Ausländerzahlen gedeutet werden; ebenso stark dürfte die Befürchtung gewisser Kreise mitgespielt haben, dass der Bundesrat genötigt sein könnte, die Einreisekontingente zu senken oder zu sperren. Immerhin ist es trotz dieser Mutmassungen angezeigt, die Entwicklung der Ausländerzahlen aufmerksam zu verfolgen.

Nach einem mehrjährigen, starken Rückgang von 1'064'526 im Jahre 1974 auf 883'837 im Jahre 1979 hat der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung wiederum zugenommen,

und zwar um 8'970 (1%) im Jahre 1980 und 17'099 (1,9%) im Jahre 1981. Ende 1981 betrug der Bestand 909'906. Im ersten Trimester des laufenden Jahres hat sich die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung nochmals verstärkt (Bestand Ende April 1982: 918'661). Verantwortlich für diese Entwicklung ist in erster Linie der grosse Einwanderungsüberschuss, bei welchem der Familiennachzug und die Einreise von Flüchtlingen vor allem ins Gewicht fallen.

Die Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen stieg im Jahre 1981 von 501'104 auf 515'084, wobei die Zunahme bei den Jahresaufenthaltern 2'281 und bei den Niedergelassenen 11'699 beträgt. Eine Erhöhung erfuhr ebenfalls die Zahl der Grenzgänger (Ende 1980: 94'833; Ende 1981: 110'112). Bei den Saisoniers wurde Ende August 1981 mit 119'821 erstmals der Soll-Höchstbestand von 110'000 überschritten. Diese Erhöhung ist darauf zurückzuführen, dass infolge der guten wirtschaftlichen Lage die Kontingente maximal ausgeschöpft worden sind und die Rotation der Saisoniers kleiner bzw. deren durchschnittliche Bewilligungsdauer erheblich länger geworden ist. Gesamthaft haben die erwerbstätigen Ausländer (Jahresaufenthalter, Niedergelassene, Saisoniers, Grenzgänger) vom August 1980 bis zum August 1981 von 706'309 um 31'811 auf 738'120 zugenommen.

Die Entwicklung der Zahl der ausländischen Wohnbevölke-

Cung Festlegung neuer Kontingente

Allgemeines

Die Entwicklung der Ausländerzahlen könnte eine Gefährdung des Stabilisierungszieles befürchten lassen; eine Herabsetzung der Kontingente ist daher ernsthaft in Betracht zu ziehen. Zu einem derartigen Schritt könnte auch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung mit den verschiedenenorts auftretenden Beschäftigungsschwierigkeiten verleiten.

Demgegenüber ist festzuhalten, dass die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften, vor allem nach Saisoniers und Kurzaufenthaltern, unvermindert anhält. Viele Kantone haben grosse Mühe, mit den vergleichsweise kleinen Kontingenten den hohen und zum Teil steigenden Bedarf der Wirtschaft und der übrigen Bereiche abzudecken. Dies dürfte auch der Grund sein für die seit einiger Zeit stark zunehmende Schwarzarbeit. Ungeachtet der Zunahme der Ganz- und Teilarbeitslosen herrschen in verschiedenen Branchen immer noch ausgesprochene Personalengpässe. Neben den branchenstrukturellen Gegebenheiten tragen die Wirtschaftsförderung (vor allem in wirtschaftlich bedrohten Regionen), die Anstrengungen der Exportwirtschaft auf den internationalen Märkten, die zunehmende internationale Verflechtung (Multinationale Unternehmungen) und die Förderung des Austausches junger Leute zur starken Beanspruchung der Kontingente bei.

Die Entwicklung der Zahl der ausländischen Wohnbevölke-

zung kann zudem nur zu einem geringeren Teil über die Einreisekontingente beeinflusst werden; im Jahre 1981 beispielsweise unterstanden nur 17,5% des gesamten jährlichen Ausländerzuwachses der Kontingentierung. Der grössere Teil, im Jahre 1981 waren es die verbleibenden 82,5%, entfällt nämlich auf die Nichterwerbstätigen (Familiennachzug, Schüler, Studenten, Rentner) sowie auf die den Begrenzungsmaßnahmen nicht unterstellten Erwerbstätigen (Flüchtlinge, Umwandlungen, Familiennachzug).

Eine Herabsetzung der Kontingente im jetzigen Zeitpunkt würde vor allem diejenigen Branchen hart treffen, denen es heute noch gut geht und könnte dann gerade in diesen Bereichen einen unerwünschten Bremseffekt auslösen. Darüberhinaus haben wir heute die Chance, durch die Ansiedlung ausländischer Unternehmen Arbeitsplätze für Einheimische zu schaffen; dafür sind jedoch meistens auch Bewilligungen für ausländische Kaderangestellte notwendig.

Was den Schutz der einheimischen Arbeitskräfte anbelangt, so bietet der Artikel 21 der Begrenzungsverordnung ein sehr wirksames Instrument, um diesen zu gewährleisten. Eine Herabsetzung der Höchstzahlen zwecks Sicherung der Beschäftigung ist deshalb auch nicht notwendig.

Wir sind daher der Auffassung, dass die bisherigen Kontingente in bezug auf die Gesamtzahl unverändert beizubehalten sind. Es stellt sich indessen die Frage, ob auch die bisherige Aufteilung auf die Kantone übernommen werden soll, denn entscheidend ist auch die Motivierung der Kantone sowie deren Wille zum Mitmachen. Aus diesem Grunde unterbreiten wir Ihnen in der Folge drei Varianten:

1. Variante I

Neuberechnung der kantonalen Kontingente
aufgrund der bisherigen Verteilungsschlüssel

Eine gründliche Ueberprüfung hat gezeigt, dass die Kontingentsaufteilungen für Jahresaufenthalter, Saisoniers und Kurzaufenthalter an die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse in den Kantonen angepasst werden sollten. Der vor drei Jahren eingeführte Berechnungsmodus soll jedoch beibehalten werden; es wird lediglich eine Neuberechnung aufgrund aktueller Basisdaten vorgenommen (für die Berechnung der Jahresaufenthalterkontingente z.B., wird auf den Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen je Kanton per 31.12. des Vorjahres abgestellt; als Korrekturfaktoren werden dazu die Binnenwanderung und der Ueberfremdungsgrad berücksichtigt). Da der Berechnungsmodus von 1979 eine jährliche Neuberechnung vorsah, diese aber während der letzten drei Jahre nicht vorgenommen wurde, haben sich nun teilweise starke Verzerrungen ergeben, die in letzter Zeit zu verschiedenen Verlautbarungen und Vorsprachen von Kantonen Anlass gegeben haben.

Die einzige Abweichung vom 79er-Schlüssel besteht darin, dass bei der Berechnung der Jahresaufenthalterkontingente ein zusätzlicher Korrekturfaktor mitberücksichtigt wird: der Grenzgängerbestand wird durch einen Abzug in der Höhe von 2,5 Promille dieses Bestandes berücksichtigt.

2. An der diesjährigen Ueberprüfung und Neuberechnung der Kontingente hat übrigens auch der Präsident des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), Herr H. Kübler, Vorsteher des Arbeits- und Berufsbildungsamtes des Kantons Thurgau, als Vertreter der Kantone mitgewirkt.

Die Neuberechnung gemäss dieser Variante I ergeben die in den Anhängen 1 - 3 aufgeführten Differenzen zu den heutigen Kontingenten (vgl. jeweils Kolonne 2). Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ist notwendig.

Vorteile: - trägt den tatsächlichen, gegenwärtigen wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Verhältnissen in den einzelnen Kantonen optimal Rechnung, soweit dies in den engen Grenzen der Stabilisierungspolitik überhaupt möglich ist;

Nachteile: - trägt den verschiedentlich vom Bundesrat abgegebenen Versprechen Rechnung, den alten Verteilungsschlüssel den neuen Gegebenheiten anzupassen;

- basiert auf den von den Kantonen anerkannten, objektiven Berechnungsgrundlagen.

Nachteil: - es gibt "Verlierer-Kantone", die entsprechend negativ reagieren werden.

2. Variante II

Wie Variante I, aber mit Ausgleich der Verluste zulasten der Bundes-Kontingente

Aus der Erfahrung heraus, dass jedem Kontingentsverlust seitens der betroffenen Kantone Widerstand erwächst, haben wir auch die Möglichkeit geprüft, die Kontingentseinbussen zulasten der entsprechenden Bundes-Kontingente zu kompensieren (vgl. Anhänge 1 - 3, jeweils Kolonne 3).

Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ist auch bei dieser Variante notwendig, da die Kontingentsaufteilung nicht mehr auf einem objektiven, nachvollziehbaren Verteilungsschlüssel beruht.

Vorteil: - kein Kanton erhält weniger Kontingente als bisher.

Nachteile: - die Verteilungsschlüssel basieren nicht mehr auf objektiven Grundlagen, sondern werden zugunsten einzelner Kantone willkürlich geändert;

- der Bestand von kontinuierlichen Kriterien für die Berechnung von zukünftigen Kontingenten ist nicht mehr gewährleistet;

- da die Kantone direkt und in umfassendem Masse von den Bundes-Kontingenten durch die Erteilung von Bewilligungen für qua-

3. Variante III qualifizizierte Arbeitskräfte profitieren, geht jede Verminderung der Bundes-Kontingente schliesslich zulasten der Kantone;
- Unveränderte der bisherigen Kontingente
- das Bundes-Kontingent dient in normalen Zeiten bestimmungsgemäss der qualitativen Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur; in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es besonders wichtig, dass mit seiner Hilfe strukturelle Schwächen überwunden und zusätzliche Ansätze zur Industrieansiedlung geschaffen werden können;
- Vorteile:
- keine "Verlierer- und Gewinner-Kantone";
 - während die Reduktion des Kurzaufenthalterkontingentes (- 73) zwar an sich noch verkraftbar wäre, so wären die Auswirkungen bei den Jahresaufenthaltern (- 385) und bei den Saisoniers (- 6'547) gravierend: der Bund wäre nicht mehr in der Lage, mit den verbleibenden Kontingenten seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen (Erteilung von Bewilligungen für qualifizierte Arbeitskräfte zur Milderung regionaler Ungleichgewichte, für Aufgaben von gesamtschweizerischem Interesse oder wenn Interessen mehrerer Kantone im Spiel sind, für die wissenschaftliche Forschung, aus Gegenrechtsgründen, für Entwicklungsprojekte der technischen Zusammenarbeit, usw., gemäss Art. 7, 9 und 13 VO BR).
- Nachteil:
- Schlussfolgerungen
1. Aus sachlichen und gegenrechtlichen Vorzug.
 2. Variante II wäre ein sachlich nicht begründbares Verlassen von an sich auf breitem Konsens beruhenden Grundsätzen der Kontingentsaufschlüsselung.

3. Variante III könnte - gegenüber Variante II als "moins mal" - akzeptiert werden, wobei die Unstimmigkeit Unveränderte Freigabe der bisherigen Kontingente ein weiteres

Die bisherigen Kontingente werden unverändert für eine weitere Kontingentsperiode freigegeben (vgl. Anhänge 1 - 3, jeweils Kolonne 1). Ob auch in diesem Fall ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, ist eine Frage der politischen Opportunität.

Vorteile:

- keine "Verlierer- und Gewinner-Kantone";
- konsequente Folge der Erklärung des Bundesrates, nach der Verwerfung des neuen Ausländergesetzes sei nun eine Denkpause einzuschalten.

Nachteil: - Verzerrungen des Verteilungsschlüssels werden nicht korrigiert.

Schlussfolgerungen

1. Aus sachlichen Erwägungen geben wir der Variante I den Vorzug.
2. Variante II wäre ein sachlich nicht begründbares Verlassen von an sich auf breitem Konsens beruhenden Grundsätzen der Kontingentsaufschlüsselung.

Jahresaufenthalter

K3. Variante III könnte - gegenüber Variante II als "moins mal" - akzeptiert werden, wobei die Unstimmigkeiten in der Kontingentsaufteilung ein weiteres II Jahr bestehen blieben.

| | | |
|-----------------------------|--|--|
| bisherige Kontingente 81/82 | Differenz zu Kontingent 81/82 (Kol. 1) | Differenz zu Kontingent 81/82 (Kol. 2) |
|-----------------------------|--|--|

| | | |
|-----------|-----------|-----------|
| Kolonne 1 | Kolonne 2 | Kolonne 3 |
|-----------|-----------|-----------|

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

| | | | |
|------------------------|--------------|------------|--------------|
| Zürich | 1'165 | + 100 | + 100 |
| Basel-Stadt | 689 | - | - |
| Basel-Landschaft | 219 | + 1 | + 1 |
| Schaffhausen | 103 | - | - |
| Appenzell A. Rh. | 104 | + 1 | + 1 |
| Appenzell I. Rh. | 20 | - | - |
| St. Gallen | 399 | - 51 | - |
| Graubünden | 290 | - 30 | - |
| Aargau | 470 | + 51 | - |
| Thurgau | 238 | - 1 | - |
| Tessin | 331 | - 51 | - |
| Vaud | 695 | - 53 | - |
| Valais | 245 | - 3 | - |
| Neuchâtel | 226 | - 3 | - |
| Genève | 521 | - 8 | - |
| Jura | 72 | - 4 | - |
| BIGA-Kontingent | 3'000 | --- | - 385 |

PS ergänzende mündliche
Kommunikation.

Brunner

Fischer

J a h r e s a u f e n t h a l t e rKantonale Höchstkontingente

| <u>bisherige Kontingente 81/82</u> | | Variante I Differenz zu Kontingent <u>81/82 (Kol. 1)</u> | Variante II Differenz zu Kontingent <u>81/82 (Kol. 2)</u> |
|------------------------------------|--------|---|--|
| Kolonne 1 | | Kolonne 2 | Kolonne 3 |
| Zürich | 1'165 | + 100 | + 100 |
| Bern | 13 689 | - 63 | --- |
| Luzern | 5 219 | + 91 | + 91 |
| Uri | 2 32 | + 12 | + 12 |
| Schwyz | 2 118 | + 45 | + 45 |
| Obwalden | 1 32 | + 12 | + 12 |
| Nidwalden | 1 25 | + 10 | + 10 |
| Glarus | 1 53 | + 20 | + 20 |
| Zug | 1 72 | + 36 | + 36 |
| Freiburg | 1 155 | + 61 | + 61 |
| Solothurn | 2 214 | --- | --- |
| Basel-Stadt | 3 296 | - 50 | --- |
| Basel-Landschaft | 2 218 | - 13 | --- |
| Schaffhausen | 103 | - 7 | --- |
| Appenzell A.Rh. | 104 | + 1 | + 1 |
| Appenzell I.Rh. | 20 | --- | --- |
| St. Gallen | 6 399 | - 51 | --- |
| Graubünden | 25 290 | - 2 30 | + 2 399 |
| Aargau | 5 470 | - 51 | --- |
| Thurgau | 3 238 | - 1 | --- |
| Tessin | 11 331 | - 2 51 | --- |
| Waadt | 12 695 | - 53 | --- |
| Wallis | 14 245 | - 513 | --- |
| Neuenburg | 1 226 | - 273 | --- |
| Genf | 7 521 | - 48 | --- |
| Jura | 1 72 | - 4 | --- |
| <u>BIGA-Kontingent</u> | 3'000 | --- | - 385 |

S a i s o n n i e r s a l t e rKantonale Höchstkontingente

| <u>bisherige Kontingente 81/82</u> | | <u>Variante I</u> <u>Differenz zu</u> <u>Kontingent</u> <u>81/82 (Kol. 1)</u> | <u>Variante II</u> <u>Differenz zu</u> <u>Kontingent</u> <u>81/82 (Kol. 2)</u> |
|------------------------------------|--------|--|---|
| <u>Kolonne 1</u> | | <u>Kolonne 2</u> | <u>Kolonne 3</u> |
| Zürich | 18'428 | - 1'774 | + --- |
| Bern | 13'879 | + 928 | + 928 |
| Luzern | 5'541 | + 254 | + 254 |
| Uri | 2'394 | - 994 | --- |
| Schwyz | 2'212 | + 171 | + 171 |
| Obwalden | 1'382 | + 108 | + 108 |
| Nidwalden | 1'207 | - 75 | --- |
| Glarus | 1'040 | + 137 | + 137 |
| Zug | 1'385 | + 75 | + 75 |
| Freiburg | 1'330 | + 557 | + 577 |
| Solothurn | 2'605 | - 87 | --- |
| Basel-Stadt | 3'187 | - 133 | --- |
| Basel-Landschaft | 2'972 | - 454 | --- |
| Schaffhausen | 725 | + 184 | + 184 |
| Appenzell A.Rh. | 834 | + 194 | + 194 |
| Appenzell I.Rh. | 298 | + 59 | + 59 |
| St. Gallen | 6'354 | + 573 | + 573 |
| Graubünden | 25'875 | + 2'399 | + 2'399 |
| Aargau | 5'854 | + 30 | + 30 |
| Thurgau | 3'094 | + 64 | + 64 |
| Tessin | 11'261 | - 2'547 | --- |
| Waadt | 12'472 | - 19 | --- |
| Wallis | 14'139 | + 519 | + 519 |
| Neuenburg | 1'647 | + 275 | + 275 |
| Genf | 7'833 | - 429 | --- |
| Jura | 1'018 | - 35 | --- |
| <u>BIGA-Kontingent</u> | 10'000 | --- | - 6'547 |

Kurzaufenthalter

7220

Kantonale Höchstkontingente

7. Juli 1982

| | | |
|-----------------------------|--|---|
| bisherige Kontingente 81/82 | Variante I Differenz zu Kontingent 81/82 (Kol. 1) | Variante II Differenz zu Kontingent 81/82 (Kol. 2) |
|-----------------------------|--|---|

Kolonne 1

Kolonne 2

Kolonne 3

| | | | |
|------------------|-----|------|------|
| Zürich | 691 | + 9 | + 9 |
| Bern | 392 | - 35 | --- |
| Luzern | 120 | - 4 | --- |
| Uri | 12 | --- | --- |
| Schwyz | 40 | - 2 | --- |
| Obwalden | 9 | --- | --- |
| Nidwalden | 9 | --- | --- |
| Glarus | 23 | + 1 | + 1 |
| Zug | 35 | + 2 | + 2 |
| Freiburg | 67 | - 2 | --- |
| Solothurn | 108 | - 4 | --- |
| Basel-Stadt | 225 | - 7 | --- |
| Basel-Landschaft | 103 | - 3 | --- |
| Schaffhausen | 40 | + 2 | + 2 |
| Appenzell A.Rh. | 23 | - 1 | --- |
| Appenzell I.Rh. | 5 | - 1 | --- |
| St. Gallen | 194 | - 5 | --- |
| Graubünden | 81 | - 2 | --- |
| Aargau | 232 | - 1 | --- |
| Thurgau | 100 | + 5 | + 5 |
| Tessin | 180 | + 21 | + 21 |
| Waadt | 318 | + 8 | + 8 |
| Wallis | 89 | - 3 | --- |
| Neuenburg | 103 | - 2 | --- |
| Genf | 273 | + 25 | + 25 |
| Jura | 28 | - 1 | --- |

| | | | |
|------------------------|-------|-----|------|
| <u>BIGA-Kontingent</u> | 7'500 | --- | - 73 |
|------------------------|-------|-----|------|