

E 4001(D)1973/125/39
[DoDiS-9430]

Interne Notiz des Justiz- und Polizeidepartements¹

NOTIZ ÜBER DIE INTERDEPARTEMENTALE KONFERENZ VOM 9. 4. 1953
ÜBER VORSORGLICHE MASSNAHMEN GEGEN DIE ÜBERFREMDUNG
DES ARBEITSMARKTES

Bern, 14. April 1953

Zur Vorbesprechung des zweiten an der Konferenz vom 16. April 1953 zur Sprache kommenden Traktandums² hat das BIGA das Politische Departement, den Delegierten für Arbeitsbeschaffung sowie die Polizeiabteilung zu einer Konferenz einberufen³.

Es ging darum, sich über die Lage des Arbeitsmarktes und die Entwicklungstendenzen klar zu werden, um prüfen zu können, ob und welche Massnahmen gegen die heute feststellbare Überfremdung des Arbeitsmarktes ergriffen werden könnten. Als Diskussionsgrundlage wurde den Konferenzteilnehmern ein Exposé des BIGA⁴ vorgelegt, das einleitend das nötige Zahlenmaterial über die Zuwanderung der ausländischen Arbeitskräfte enthielt.

1. *Diese Notiz wurde von E. Mäder verfasst und unterzeichnet.*

2. *Vgl. das Kreisschreiben des Justiz- und Polizeidepartements an die Direktoren der Polizei und das für den Arbeitsmarkt zuständige Departement der Kantone, vom 27. März 1953. Nicht abgedruckt. Für die Resultate der Konferenz vom 16. April vgl. Anm. 9.*

3. *Vgl. das Schreiben von M. Kaufmann an A. Zehnder, O. Zipfel und H. Rothmund vom 31. März 1953. Nicht abgedruckt.*

4. *Es handelt sich um ein Exposé von M. Kaufmann Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes vom 31. März 1953. Nicht abgedruckt.*



Anhand dieses Zahlenmaterials kann festgestellt werden, dass der Bestand der erwerbstätigen Ausländer trotz hoher Einreiseziffern nicht sehr stark zugenommen hat, und dass der Wechsel unter den ausländischen Arbeitskräften gross sein muss. Die Besorgnis bleibt aber, ob nicht mit einem längeren Verbleiben zahlreicher dieser Ausländer und ihrem allmählichen Hineinwachsen in die Niederlassung zu rechnen sei. Diese Gefahr wächst von Jahr zu Jahr, solange die aussergewöhnliche Beschäftigungslage anhält. Der Bestand der zusätzlich zugezogenen Arbeitskräfte entspricht einem Höchstbedarf infolge der aussergewöhnlich guten Konjunktur und müsste in normalen Zeiten, wenn er bis dahin nicht beträchtlich abgebaut werden könnte, die Aufnahmefähigkeit unseres Arbeitsmarktes weit übersteigen. Das dauernde Verbleiben von 10'000en ausländischen Arbeitskräften würde die Arbeitslosigkeit beträchtlich vermehren, was zu sozialen Spannungen und einer starken Beanspruchung öffentlicher Mittel führen könnte.

Um ein allzurashes Hineinwachsen dieser Konjunkturarbeiter in die Niederlassungsbewilligung zu vermeiden oder wenigstens zu erschweren, wurden schon früher vorsorgliche Massnahmen getroffen, wie beispielsweise im Abkommen von Rom von 1948⁵ und im Abkommen von Wien von 1950⁶, wo gegenseitig vereinbart wurde, dass die italienischen und österreichischen Arbeitskräfte erst nach einem 10-jährigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Schweiz in den Genuss der Niederlassungsbewilligung kommen sollten.

Da die Hochkonjunktur nun fast ununterbrochen schon 7 Jahre dauert, rückt die Wahrscheinlichkeit eines dauernden Verbleibens vieler ausländischer Arbeitskräfte, auch für die Angehörigen von Staaten mit hinausgeschobenem Niederlassungsanspruch immer näher. Die im Herbst 1952 angeordneten statistischen Erhebungen zeigen, dass damals rund 13'000 erwerbstätige Ausländer 5 oder mehr Jahre hier weilen, während fast 29'000 2–4 Jahre hier arbeiten. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Situation heute noch keineswegs als alarmierend betrachtet werden muss, dass aber im Laufe der nächsten Jahre doch eine ganz erhebliche Anzahl von Ausländern auf einen derart langen Schweizeraufenthalt zurückblicken kann, dass ihre Entfernung fraglich wird.

Die kantonalen und eidgenössischen Behörden, die sich bisher mit der Prüfung der Frage befasst haben, wie der Gefahr der Überfremdung begegnet werden könnte, mussten feststellen, dass eine Lösung äusserst schwierig ist, solange die Hochkonjunktur anhält. Die Frage wurde dann auch an verschiedenen Konferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs und Chefs der Arbeitsämter besprochen. Im Exposé des BIGA⁷ werden die Vorschläge, die aus diesen Diskussionen hervorgegangen sind, im einzelnen aufgeführt. Wir werden darauf noch zurückkommen.

5. Vereinbarung zwischen der Schweiz und Italien über die Einwanderung italienischer Arbeitskräfte in die Schweiz, vom 22. Juni 1948. Vgl. *DDS*, vol. 17, N° 69 (DoDiS-4183), Anm. 2, sowie *BR-Prot. Nr. 1361 vom 4. Juni 1948*, E 1004.1(-)/1494 (DoDiS-2864) und den Bericht der schweizerischen Verhandlungsdelegation vom 2. Juli 1948, E 4300(B)1969/122/9 (DoDiS-2717).

6. Vgl. *DDS*, Bd. 18, Nr. 64 (DoDiS-8281).

7. Vgl. *Anm. 4*.

Herr Dr. Rothmund bezeichnet es als sehr wertvoll und nützlich, dass man einmal eine Zusammenstellung von Massnahmen gemacht habe, welche das Fremdenpolizeirecht biete, um der Überfremdung des Arbeitsmarktes zu begegnen. Wertvoll vor allem deshalb, weil die Aufzählung all dieser Massnahmen zeigt, dass man wohl eine riesige Arbeit aufziehen könnte, dass aber der Erfolg nicht dementsprechend wäre. Wir müssen uns daher auf das Wesentlichste beschränken, das auch zahlenmässig von Bedeutung ist. Man muss sich von der Auffassung loslösen, dass man mit bürokratischen Massnahmen dem Problem begegnen könnte.

Es ist klar, wir müssen damit rechnen, dass wir nach Abflauen oder bei weiterbestehender Konjunktur einen gewissen Prozentsatz mehr Ausländer in der Schweiz haben werden. Mit den wichtigsten Ländern, die in grossen Massen Arbeitskräfte schicken, sind Verträge abgeschlossen worden, nach denen der Niederlassungsanspruch erst nach 10 Jahren entsteht. Eine Abänderung dieser Frist im Sinne einer Ausdehnung über 10 Jahre hinaus, wäre sinnlos, weil praktisch undurchführbar. Wenn ein Ausländer 8 und mehr Jahre hier ist, kann man ihn bei Arbeitslosigkeit fast nicht mehr hinausstellen. Wir müssen sehen, dass wir Leute bekommen, die von selbst wieder gehen. Je höher sie qualifiziert sind, umso eher gehen sie auch wieder, wenn sie arbeitslos sind und unterstützt werden müssen.

Ausserordentlich wichtig ist es, dass man die Arbeitgeber richtig aufklärt und überzeugt, dass sie selbst darauf schauen, nur hochqualifizierte Arbeitskräfte zu nehmen; das werden auch charakterlich und politisch die besten sein. Neben der Aufklärung der Arbeitgeber hält Herr Dr. Rothmund zwei Vorschläge unter all den genannten Massnahmen als wertvoll:

1. Die Beschränkung der Aufenthaltsbewilligung von ausländischen Arbeitskräften auf die Saison. Wir müssen sehen, dass möglichst viele ausländische Arbeitskräfte als Saisoniers behandelt werden, die nach Ablauf der Saison wieder in ihr Heimatland zurückkehren. Dies gilt vor allem im Baugewerbe, dann auch in der Hotellerie, muss aber auch im Bekleidungs-gewerbe (Kürschner, Schneider, Pelznäher etc.) und anderen Industrien wieder eingeführt werden.

2. Bei einem Rückgang der Konjunktur und einem zahlenmässig bedeutenden Abbau ausländischer Arbeitskräfte muss mit allen Mitteln darnach getrachtet werden, dass diese Ausländer die Schweiz auch effektiv verlassen, damit ein Unterbruch des Aufenthaltes bewirkt wird.

Bei der Anwendung dieser Vorschläge ist darauf Bedacht zu nehmen, dass nicht alle Ausländer gleich behandelt werden können. So müssen beispielsweise die Franzosen, Belgier, Holländer, Schweden und Engländer, aus deren Länder keine Massenzuwanderung besteht, larger behandelt werden als die Angehörigen unserer Nachbarstaaten Italien, Deutschland und Österreich.

Herr Dr. Zipfel: Die Situation ist ziemlich ähnlich wie 1949. Damals ist die Wirtschaftskurve abgesunken. Wir erreichten im ersten Quartal 1950 einen Tiefstand. Damals sah es nach Kriseneinbruch aus. Dann kam aber Korea und alles ging wieder bergauf. Im Baugewerbe ist heute wieder eine Zunahme

des Bauvolumens zu verzeichnen, 6% höher als 1952. Die Zunahme in diesem Jahre wird auf 160–170 Millionen gerechnet.

In der Uhrenindustrie ist keine Änderung vorauszusehen. In der Maschinenindustrie ist der Rückgang nicht sehr stark, aber von Quartal zu Quartal geht der Auftragsbestand zurück. Grosse Firmen, die für Elektrizitätswerke im Ausland arbeiten, verzeichnen noch einen Auftragsbestand von 2–3 Jahren. In mittleren und kleineren Betrieben für Werkzeuge und Textilmaschinen geht es sehr rasch bergab: Auftragsbestand für 7 Monate. In kleinern und mittlern Giessereien ist die Lage schon prekär. In der Textilindustrie nicht gut aber auch nicht schlecht. Nur modische Sachen gehen relativ gut, aber die Stapelartikel nicht. Die allgemeine Tendenz in der Industrie ist rückläufig mit Ausnahme des Baugewerbes. Die Überkonjunktur ist vorbei. In der Maschinenindustrie kam es trotz stark rückläufigem Auftragsbestand dieses Jahr noch zu keinen Entlassungen, weil vorerst kürzere Lieferfristen angestrebt werden.

Kommt eine Verständigung mit Russland zustande, so müssen wir damit rechnen, dass die Wirtschaft schlechter gehen wird. Die Rüstung wird sowohl im Ausland wie auch in der Schweiz verlangsamt. Eine Periode der politischen Beruhigung wird unserer Wirtschaft Schaden bringen. Die ausländische Wirtschaft wird Friedensartikel herstellen, und wir werden die ausländische Konkurrenz stärker spüren.

Es ist unter diesen Umständen richtig, dass man Massnahmen für den Abbau der ausländischen Arbeitskräfte ergreift, und man sollte unbedingt die Arbeitgeber aufklären. Die Gewerkschaften werden sofort bei Eintreten von Arbeitslosigkeit den Behörden Vorwürfe machen.

Herr Dir. Kaufmann: Die rückläufige Tendenz, wie sie Herr Dir. Zipfel geschildert hat, kam auch in der Kommission für Exportrisikogarantie sehr deutlich zum Ausdruck. Die Aufträge gehen zurück. Wir gehen einer Normalisierung entgegen. Wegen grossen Risiken musste man jetzt an den Bundesrat gelangen, im Gegensatz zu den letzten Jahren. Es ist auch Herrn Dir. Kaufmann wie Herrn Dr. Rothmund unsympathisch, irgendwelche bürokratische Massnahmen ergreifen zu müssen. Es scheint ihm aber doch der Mühe wert, die einzelnen Vorschläge eingehender zu prüfen.

Herr Minister Zehnder: sieht die Sache immer unter dem Gesichtspunkt der Reziprozität. Beim Politischen Departement stellt sich die Frage: Was geschieht mit den Schweizern im Ausland? Es zeichnen sich 3 grössere Kreise ab.

1. Italien
2. Deutschland und Österreich
3. Frankreich und andere Länder.

Italien hat einen grossen Überschuss an Arbeitskräften, die es nicht selbst absorbieren und auch nicht leicht absetzen kann. Vom Standpunkt der Neutralität und Solidarität aus besteht eine gewisse Verpflichtung, den Italienern zu helfen. Sonst riskieren wir den Kommunismus einmal in Italien, also entlang unserer langen Südgrenze, zu haben. Ich würde dafür plädieren, dass

man den Italienern gegenüber sehr large ist, wenn sie hauptsächlich für die Saison kommen. Es handelt sich hier um eine schweizerische Verpflichtung im internationalen Rahmen. Unsere Liberalität geht aber nicht dahin, dass die Italiener hier sesshaft werden, sondern dass wir den Überfluss der Arbeitslosen zeitweise abnehmen helfen.

Eine Entwicklung, die Sorge bereitet, ist der zunehmende Strom aus Deutschland und Österreich. Die Deutschen und Österreicher haben im Gegensatz zu den Italienern nicht die geringste Tendenz, in ihr Heimatland zurückzukehren, im Gegenteil. Zurückhaltung drängt sich hier deshalb auf.

Frankreich⁸ und andere Länder sind für unseren Arbeitsmarkt weniger von Bedeutung, weil keine Masseneinwanderungen zu befürchten sind. Wir können und müssen hier large sein, zum Teil auch mit Rücksicht auf unsere Kolonien in den betreffenden Staaten Frankreich, Belgien und Schweden.

Herr Jobin: Wir werden nicht nur die Arbeitgeber aufklären, sondern auch den kantonalen Behörden, den Arbeitsämtern und den Fremdenpolizeien Weisungen geben müssen. Im Anschluss an die Konferenz vom 16. April 1953 müssen gemeinsam Instruktionen aufgestellt werden⁹, worin zum Ausdruck kommen sollte, dass wir die Situation sorgfältig beobachten, abbauen wo dies möglich ist, aber doch auch eine gewisse Grosszügigkeit zeigen. Die Spitzenverbände der Arbeitgeber müssen zur Mitverantwortung herangezogen werden. Aber auch die Gewerkschaften wird man orientieren müssen.

Vorschläge:

1. *Beschränkung der Aufenthaltsbewilligung für ausländische Arbeitskräfte auf die Saison in allen Berufen mit Saisoncharakter.*

Diese Massnahme ist wichtig und kann auch zahlenmässig ins Gewicht fallen.

2. *Entfernung der ausländischen Arbeitskräfte, die beruflich oder charakterlich nicht befriedigen.*

Dies ist weitgehend Sache der Arbeitgeber. Die Behörde muss aber bei der Entfernung solcher Elemente nach Kräften mitwirken und dies den Arbeitgebern zusichern.

3. *Ausschaltung der ausländischen Arbeitskräfte, deren Aufenthaltszweck erfüllt ist.*

Grundsätzlich richtig, aber wir dürfen nicht jedem einzelnen Ausländer jede Entwicklungsmöglichkeit nehmen. Nur durchgreifen, wo dies zahlen-

8. Vgl. Nr. 44 in diesem Band sowie das Rundschreiben von H. Rothmund an die kantonalen Polizeidirektoren und die für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 28. Mai 1953 (DoDiS-10598).

9. Zur Konferenz vom 16. April unter der Leitung von M. Feldmann mit den kantonalen Polizeidirektoren und den Direktoren der kantonalen Arbeitsämter vgl. das Protokoll des Justiz- und Polizeidepartements vom 22. April 1953 (DoDiS-10599), dem auch die Vorträge von H. Rothmund, M. Kaufmann und A. Jobin beigelegt sind.

In seinem Vortrag schlug M. Kaufmann eine Reihe von Massnahmen zur Eindämmung der sich vergrössernden Anzahl von ausländischen Arbeitskräften vor, wobei er die Mehrzahl der in der Notiz vom 9. April eingebrachten Vorschläge übernahm.

mässig ins Gewicht fällt, also bei Rückgang eines bestimmten Industriezweiges.

4. *Gesuche um Berufswechsel*

sollten in der Regel abgelehnt werden. Einverstanden, wenn nicht etwas besonderes am Falle liegt.

5. *Heranbildung von einheimischem Nachwuchs durch die Arbeitgeber.*

Nützt unseres Erachtens nicht viel; gibt viel Arbeit und Unannehmlichkeiten. Wichtig ist dagegen die Aufklärung der Arbeitgeber durch die Berufsberatung. Aufnahme von Lehrlingen und Anlernkräften.

6. *Bevorzugung der ledigen Arbeitskräfte; Zurückhaltung bei der Zulassung von Familienangehörigen.*

Sehr schwierig; dürfte nicht in dieser kategorischen Formel aufgestellt werden. Zulassung von Familienangehörigen kommt nicht in Frage für Saisonarbeiter und Konjunkturarbeiter. Zurückhaltung in der Zulassung von Familienangehörigen ist dort geboten, wo nicht Daueraufenthalt vorgesehen.

7. *Beschränkung der Bewilligung auf Fälle, wo die Zulassung des Ausländers aus Gründen des Arbeitsmarktes sachlich notwendig ist.*

Dieser Grundsatz sollte nur für Deutsche, Österreicher und Italiener streng gehandhabt werden, woher Masseneinwanderungen bestehen.

8. *Auswechslung der ausländischen Arbeitskräfte durch die Arbeitgeber.*

Es ist dies ein sehr wichtiger Punkt. Es kann nur etwas erreicht werden durch intensive Aufklärung der Arbeitgeber.

9. *Anpassung der Niederlassungspraxis an die aussergewöhnliche Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse und des Arbeitsmarktes.*

Mit Deutschland soll versucht werden, auf alle Fälle den Niederlassungsanspruch erst nach Ablauf von 10 Jahren entstehen zu lassen. Mit Italien und Österreich ist diese Frist bereits vereinbart. Über diese Frist hinauszugehen, ist sinnlos. Für Frankreich, Belgien und Holland besteht der Niederlassungsanspruch nach 5 Jahren. Eine Besserstellung dieser Staatsangehörigen kann ohne weiteres verantwortet werden, weil sie arbeitsmarktlich wenig ins Gewicht fallen.