

Bundesblatt

Bern, den 3. Mai 1976 128. Jahrgang Band I

Nr. 17

Erscheint wöchentl. Preis: Inland Fr. 85.-- im Jahr, Fr. 48.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 103.-- im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschwangstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

76.022

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» (4. Überfremdungsinitiative)

(Vom 8. März 1976)

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Schweizerische Republikanische Bewegung hat am 12. März 1974 das Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» eingereicht. Mit Verfügung vom 9. April 1974 stellte die Bundeskanzlei fest, dass diese vierte Überfremdungsinitiative, die eine Rückzugsklausel enthält, 52 932 gültige Unterschriften aufweist und damit formell zustandegekommen ist (BBl 1974 I 1192). Sie hat folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

I

Artikel 69^{quater} (neu)

1. Der Bund sorgt dafür, dass die Zahl der in der Schweiz wohnhaften ausländischen Niedergelassenen und Aufenthalter 12,5 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung nicht übersteigt.
2. Wenn die Zahl der ausländischen Niedergelassenen und Aufenthalter 12,5 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen gemäss der letzten Volkszählung übersteigt, tritt in Abweichung von Artikel 69^{ter} folgendes Gesetz in Kraft:
Der Bund befristet alle neuen Aufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsverlängerungen derart, dass der Ausländer keinen Rechtsanspruch auf Niederlassung erheben kann.

3. Als einzige Massnahme zur Bekämpfung der Überfremdung durch erleichterte Einbürgerung, kann der Bundesrat gemäss Artikel 44^{ter} BV bestimmen, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizerbürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizerbürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben.
4. Bei der Zahl der Ausländer nicht mitgezählt und von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen sind: Saisonarbeiter, Grenzgänger, Dozenten und Schüler höherer Lehranstalten, politische Flüchtlinge, Kranke, Angehörige diplomatischer und konsularischer Vertretungen, Funktionäre internationaler Organisationen.
5. Die volkswichtigen Dienstleistungsbetriebe wie Spitäler, Altersheime, Pflegeanstalten, öffentliche Dienste, Landwirtschaft, Gastgewerbe, Nahrungsmittelversorgung, Kleingewerbe und Hausdienst sind bevorzugt mit ausländischen Arbeitskräften zu versehen.
6. Der Bund verfügt, dass keine schweizerischen Arbeitnehmer wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmassnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten.

II

- a. Artikel 69^{quater} tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.
- b. Die Massnahme gemäss I, 1:
Die Normalisierung des Ausländeranteils auf 12,5 Prozent ist innert zehn Jahren durchzuführen.

1 Übersicht

Das Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» betrachtet wie die drei vorangehenden Überfremdungsinitiativen das Ausländerproblem ausschliesslich als eine Frage der Zahl. In erster Linie soll der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung innerhalb von zehn Jahren auf 12,5 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung herabgesetzt werden; dies entspricht einer Verminderung der Ausländerzahl um 300 000. Sodann soll nach dem Willen der Initianten der Schutz der schweizerischen Arbeitnehmer absolut, also ohne Rücksicht auf die Rechtsstellung der Ausländer, insbesondere der Niedergelassenen, verwirklicht werden. Zwei weitere Forderungen betreffen schliesslich die Beschränkung der Einbürgerung und die Berücksichtigung der «volkswichtigen Dienstleistungsbetriebe».

Für die Verwirklichung der von den Initianten aufgestellten Forderungen müsste für die Dauer von zehn Jahren eine Zuzugssperre für neueinreisende erwerbstätige Aufenthalter angeordnet werden. Der Familiennachzug wäre nicht mehr möglich. Ebenso wenig könnten Saison- in Aufenthaltsbewilligungen umgewandelt werden. Schliesslich müssten durchschnittlich jedes Jahr ungefähr 30 000 Ausländer die Schweiz verlassen, und zwar auch dann, wenn nach einer Erholung der Wirtschaft die Zahl der freiwilligen Ausreisen zurückginge. Die Durchführung dieser Massnahmen würde gleichzeitig eine Kündigung der von der Schweiz mit

zahlreichen Staaten abgeschlossenen Niederlassungsverträge voraussetzen. Damit müssten für die rund 300 000 Auslandschweizer Retorsionsmassnahmen in Kauf genommen werden. Zudem wäre mit nachteiligen Auswirkungen auf unsere Volkswirtschaft und die Arbeitsmarktpolitik zu rechnen.

Wir stellen deshalb der vorliegenden Überfremdungsinitiative unsere Ausländerpolitik gegenüber. Diese umfasst einerseits die Massnahmen zur Stabilisierung und Herabsetzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung, andererseits die Eingliederung der sich langfristig oder dauernd bei uns aufhaltenden Ausländer in unsere Gemeinschaft. Sodann führen wir aus, dass die einheimischen Arbeitskräfte auch ohne Beeinträchtigung der wohlerworbenen Rechte der Ausländer geschützt werden können. Zuletzt legen wir die gegenüber Saisonarbeitern befolgte Politik dar, die darin besteht, die Anwendung des Saisonarbeiterstatuts auf Ausländer zu beschränken, welche die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen.

Bei der Beratung über die dritte Überfremdungsinitiative sind die eidgenössischen Räte zum Schluss gelangt, dass diesem Volksbegehren kein Gegenvorschlag auf Verfassungsebene gegenüberzustellen sei. Das Parlament hat sich durch die Annahme einer entsprechenden Motion unserer Auffassung angeschlossen, wonach die Ausländerpolitik auf Gesetzesstufe zu verankern ist. Dies gilt auch im Zusammenhang mit dem vorliegenden Volksbegehren. Demnächst wird der Entwurf für ein neues Ausländergesetz den interessierten Kreisen zur Vernehmlassung zugestellt.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, das Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

2 Die Entwicklung des Ausländerbestandes und die bisherige Zulassungspolitik

21 Die Entwicklung bis zum Zweiten Weltkrieg

Schon einmal, nämlich kurz vor dem Ersten Weltkrieg, war das Schweizer Volk tief beunruhigt über die grosse Zahl von Ausländern in der Schweiz: Mit der Wandlung unseres Landes vom Agrarland zum Industriestaat war der Bedarf an Arbeitskräften gestiegen, und die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer hatte erheblich zugenommen. Vor allem in den Jahren 1890 bis 1914 führten die grossen Bahnbauten und in der Folge der Aufschwung unserer Industrie zu einem immer grösseren Zustrom von Ausländern. Ihr Bestand erhöhte sich von 1850 bis 1910 von 71 570 auf 552 011; innerhalb von 60 Jahren hat er sich demnach annähernd verachtfacht. Im gleichen Zeitraum war die Zahl der Schweizerbürger nur um etwas mehr als ein Drittel, von 2,3 auf 3,1 Millionen gestiegen. Der Ausländeranteil stieg entsprechend von 3 Prozent auf 14,7 Prozent an. Bei Kriegsausbruch schätzte man den Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung auf 15,4 Prozent. Trotz dieser Entwicklung dachte damals aber niemand an eine Drosselung

der Einwanderung. Der Überfremdungsgefahr wollte man vielmehr durch Erleichterung der Einbürgerung und Förderung der Assimilation begegnen. Eine direkte Abwehr konnte man nur gegenüber straffälligen Ausländern sowie gegenüber Personen, die aus armenpolizeilichen Gründen nicht erwünscht waren.

Bevölkerung der Schweiz 1850–1910
(Ergebnisse der Volkszählung)

Jahr	Schweizer	Ausländer	Bevölkerung Total	Ausländeranteil
1850	2 321 170	71 570	2 392 740	3,0
1860	2 395 511	114 983	2 510 494	4,6
1870	2 504 094	150 907	2 655 001	5,7
1880	2 620 752	211 035	2 831 787	7,5
1900	2 932 019	383 424	3 315 443	11,6
1910	3 201 282	552 011	3 753 293	14,7

Unter der Einwirkung des Ersten Weltkrieges, der schweren Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre und des beginnenden Zweiten Weltkrieges erhöhte sich die Zahl der in ihre Heimat zurückkehrenden Ausländer, so dass ihr Bestand sowie ihr Anteil an der Wohnbevölkerung stark zurückgingen. 1920 betrug der Ausländeranteil noch 10,4 Prozent, 1930 noch 8,7 Prozent, und 1941 erreichte er mit 5,2 Prozent den niedrigsten Stand seit 1870.

Bevölkerung der Schweiz 1920–1941
(Ergebnisse der Volkszählung)

Jahr	Schweizer	Ausländer	Bevölkerung Total	Ausländeranteil
1920	3 477 935	402 385	3 880 320	10,4
1930	3 710 878	355 522	4 066 400	8,7
1941	4 042 149	223 554	4 265 703	5,2

**22 Die Entwicklung vom Zweiten Weltkrieg
bis zur Volksabstimmung über die zweite Überfremdungsinitiative
(7. Juni 1970)**

Nach dem Zweiten Weltkrieg führte die rasche Steigerung der gesamten Wirtschaftstätigkeit zu einem ausserordentlichen Bedarf an Arbeitskräften, der nur durch den Zuzug einer grossen Zahl von Ausländern gedeckt werden konnte. Da damals keine Überfremdungsgefahr bestand und allgemein angenommen wurde, dass sich die Wirtschaftstätigkeit in absehbarer Zeit wieder normalisieren werde, wurde von den schweizerischen Behörden bis 1963 eine liberale Einwanderungspolitik befolgt, die vorwiegend auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse abstellte.

Als Folge dieser Entwicklung hat sich die Zahl der Ausländer von 1950 bis 1970, also innerhalb von 20 Jahren, beinahe vervierfacht. Sie stieg von 285 000 auf 1 003 000, das heisst um 718 000. Der Ausländeranteil erhöhte sich von 6,1 auf 16,2 Prozent.

Entwicklung des Ausländerbestandes 1950–1970¹⁾
(Ohne Saisonarbeiter und Grenzgänger)

Jahr (Ende)	Jahresaufenthalter	Niedergelassene	Internationale Funktionäre	Ausländer im ganzen	Ausländeranteil in %
1950	120 000	159 000	6 000	285 000	6,1
1955	195 000	137 000	8 000	340 000	6,8
1960	357 000	138 000	11 000	506 000	9,5
1965	608 000	202 000	15 000	825 000	14,1
1970	617 000	366 000	20 000	1 003 000	16,2

¹⁾ Zum Teil geschätzt.

In den Jahren 1950 bis 1963 stieg der Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen von 172 000 auf 523 000. Von 1959 bis 1963 nahm die Zahl dieser Ausländer um 58 000 je Jahr zu.

In dieser Zeit der konjunkturellen Überhitzung forderten wir wiederholt zum Masshalten auf. Auch die Spitzenverbände der Wirtschaft appellierten an die Arbeitgeber, die Gesamtzahl der Arbeitskräfte nicht mehr wesentlich zu erhöhen. Da diese Appelle zu keinem hinreichenden Ergebnis führten, entschlossen wir uns im Frühjahr 1963, die Neuzureisen ausländischer Arbeitnehmer fortan zu begrenzen.

Mit den von 1963 bis 1969 in verschiedenen Bundesratsbeschlüssen angeordneten Massnahmen zur Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer wurde zwar erreicht, dass die jährlichen grossen Zuwachsraten stark zurückgingen. Dieses Resultat genügte aber nicht. Wir sind daher schon in unserem Bericht vom 29. Juni 1967 (BBl 1967 II 69) über die von der Demokratischen Partei des Kantons Zürich am 30. Juni 1965 eingereichte erste Überfremdungsinitiative zum Schluss gekommen, dass aus staatspolitischen und wirtschaftlichen Gründen auch in Zukunft Vorkehrungen zur Abwehr der Überfremdungsgefahr notwendig sind. Dabei legten wir als Nahziel fest, dass zunächst ein weiteres Ansteigen des Bestandes der ausländischen Arbeitskräfte zu verhindern sei. Die Forderungen der Initiative, dass die Zahl der ausländischen Niedergelassenen und Aufenthalter auf höchstens 10 Prozent der Wohnbevölkerung und der Bestand der Aufenthalter daher um jährlich mindestens 5 Prozent herabgesetzt werden müsste, lehnten wir dagegen als zu weitgehend ab. Aufgrund der von uns festgelegten Ziele und gestützt auf die Ende Februar 1968 angeordneten verschärften Begrenzungsvorschriften (AS 1968 362 371) beschloss das Initiativkomitee für das Volksbegehren «gegen die Überfremdung» am 16. März 1968 mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit, ihr Begehren zurückzuziehen.

Ein Jahr später verlangte ein aus Kreisen der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat gebildetes Komitee in seinem am 20. Mai 1969 eingereichten zweiten Volksbegehren «gegen die Überfremdung», dass der Ausländeranteil in jedem Kanton, mit einer Sonderregelung für den Kanton Genf, innert vier Jahren unter Ausklammerung einzelner Ausländerkategorien auf 10 Prozent des Bestandes der schweizerischen Staatsangehörigen herabzusetzen sei. In absoluten Zahlen hätte dies eine Verminderung der Zahl der Ausländer um rund 300 000 bedeutet. Der schweizerischen Wirtschaft wären dabei etwa 200 000 Arbeitskräfte verloren gegangen. Ausserdem hätte der jährliche Höchststand an Saisonarbeitern um schätzungsweise 60 000–80 000 gesenkt werden müssen. Dieser übermässige Abbau hätte jedoch in der damaligen Zeit der Überkonjunktur zu Erschütterungen der schweizerischen Wirtschaft geführt; zudem hätten sich auch aus staatspolitischen Erwägungen die vom Volksbegehren geforderten Massnahmen nicht rechtfertigen lassen. Wir beantragten Ihnen daher in unserem Bericht vom 22. September 1969 (BB1 1969 II 1044), die Initiative Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Die Ende 1969 durchgeführte Ausländerzählung ergab, dass die Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter praktisch nicht mehr weiter angestiegen, bei den erwerbstätigen Niedergelassenen aber eine erneut ins Gewicht fallende Bestandeszunahme zu verzeichnen war. Aufgrund der gemachten Erfahrungen bestand aber keine hinreichende Sicherheit, dass die zahlenmässige Stabilisierung der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen mit einer blossen Weiterführung der bisherigen betriebsweisen Begrenzung des Anteils der ausländischen Arbeitskräfte verwirklicht werden konnte; andererseits wollten wir eine erneute Zunahme der Zahl der berufstätigen Ausländer mit allen Mitteln verhindern. Aus diesen Gründen haben wir mit Beschluss vom 16. März 1970 (AS 1970 305) über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer eine grundsätzlich neue Fremdarbeiterregelung getroffen, indem wir die bisherige betriebsweise durch eine gesamtschweizerische Begrenzung ersetzten. Es sollte also fortan für die ganze Schweiz gesamthaft festgelegt werden, wie viele erwerbstätige Ausländer noch als Ersatz für erfolgte Ausreisen, Bürgerrechtswechsel und Todesfälle zugelassen werden konnten. Damit verbanden wir die Absicht, den Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen auf dem Stand von Ende Dezember 1969, also auf rund 603 000, zu stabilisieren und dem hängigen Volksbegehren eine einfache, überschaubare und mit einer wirksamen Kontrolle versehene Alternative gegenüberzustellen.

Diese grundlegende Neuordnung sowie unsere Erklärung, dass diese Fremdarbeiterregelung auch im Fall einer Ablehnung des Volksbegehrens durchgehalten werde, führten wohl zum Ergebnis der Volksabstimmung vom 7. Juni 1970, an der die zweite Überfremdungsinitiative mit 557 517 Ja (46%) gegen 654 844 Nein (54%) und von 13⁴/₂ gegen 6²/₂ Stände verworfen wurde. Angenommen wurde die Initiative in den Kantonen Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Freiburg und Solothurn.

23 Die Entwicklung bis zur Volksabstimmung über die dritte Überfremdungsinitiative (20. Okt. 1974)

Nach der Verwerfung der zweiten Überfremdungsinitiative haben wir unsere vor der Abstimmung abgegebene Erklärung bestätigt, wonach unser Beschluss vom 16. März 1970 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer auch nach der Ablehnung des Volksbegehrens durchgesetzt werden müsse.

Das neue System der gesamtschweizerischen Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer führte schon Ende 1970 zum Erfolg. Dank der in der Folge erlassenen Bundesratsbeschlüsse wurde der Ende 1969 erreichte Bestand von 603 000 erwerbstätigen Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen nicht mehr überschritten und damit das Nahziel erreicht, zunächst diese Ausländerkategorie zahlenmässig zu stabilisieren.

Bestand der erwerbstätigen Ausländer 1950–1974 gemäss Erhebungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei bzw. des BIGA ¹⁾

Jahr	Jahresaufenthalter ²⁾	Niedergelassene ²⁾	Total ²⁾	Saisonarbeiter ³⁾
1950	89 000	83 000	172 000	
1963	432 000	91 000	523 000	201 000
1965	437 000	104 000	541 000	184 000
1968	440 000	146 000	586 000	144 000
1969	445 000	158 000	603 000	149 000
1970	410 000	183 000	593 000	155 000
1971	370 000	217 000	587 000	181 000
1972	342 000	254 000	596 000	197 000
1973	308 000	287 000	595 000	194 000
1974	275 000	319 000	594 000	152 000

¹⁾ Ohne Funktionäre internationaler Büros und ausländischer Verwaltungen.

²⁾ Bestand Ende Dezember; zum Teil geschätzt.

³⁾ Bestand Ende August.

Trotz der Verwirklichung dieses ersten Ziels unserer Ausländerpolitik und unseres wiederholt geäusserten festen Willens, schrittweise zu einer umfassenden Lösung des Überfremdungsproblems zu gelangen, reichte die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat am 3. November 1972 die Volksinitiative «gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz» ein. Mit diesem dritten Volksbegehren gegen die Überfremdung verlangten die Initianten neben der Beschränkung der Zahl der jährlichen Einbürgerungen auf 4000, dass die Gesamtzahl der Ausländer in der Schweiz bis Ende 1977 unter Ausklammerung des Spitalpersonals und der Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen auf 500 000 vermindert werde. Zudem sollte der Ausländeranteil in jedem einzelnen Kanton – mit einer Sonderregelung für den Kanton Genf – auf

höchstens 12 Prozent des Bestands an schweizerischen Staatsangehörigen, der Saisonarbeiterbestand auf 150 000 und die Zahl der Grenzgänger auf 70 000 begrenzt werden.

Ungeachtet dieser rigorosen Forderungen setzten wir unsern mit der neuen Fremdarbeiterregelung vom 16. März 1970 eingeschlagenen Weg konsequent fort. Mit unserem Beschluss vom 6. Juli 1973 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (AS 1973 1098) gingen wir noch einen Schritt weiter und dehnten das Stabilisierungsziel auch auf die Saisonarbeitskräfte aus. Um die Zahl dieser Ausländerkategorie ebenfalls wirksam zu begrenzen, setzten wir hier, wie bei den Jahresaufenthaltern, Höchstzahlen für jeden Kanton fest und beschränkten die Dauer der Saisonbewilligungen für neueinreisende Saisonarbeiter auf höchstens 9 Monate. Mit dieser Regelung ist es uns gelungen, auch das Saisonarbeiterproblem fest in den Griff zu bekommen.

In unserem Bericht vom 21. Dezember 1973 (BBI 1974 I 190) stellten wir fest, dass die Annahme der dritten Überfremdungsinitiative die Wegweisung einer halben Million Ausländer innert dreier Jahre, unmenschliche Härten, unabsehbare Schwierigkeiten wirtschaftlicher Art und aussenpolitische Verwicklungen zur Folge hätte und den Ruf des Gastlandes Schweiz gefährden würde. Wir beantragten Ihnen daher, das Volksbegehren gegen die «Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz» Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Gleichzeitig erklärten wir, dass wir unsere Ausländerpolitik im Sinne einer verantwortbaren, den humanitären, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragenden Überfremdungsabwehr mit aller Entschiedenheit fortsetzen und nunmehr in einer zweiten Etappe auch die zahlenmässige Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung anstreben werden.

In der Folge stellte sich heraus, dass mit der erreichten Stabilisierung des Bestandes der erwerbstätigen Ausländer nicht auch die gesamte ausländische Wohnbevölkerung hinreichend begrenzt wurde. Vielmehr hätte, nach den angestellten Berechnungen und Schätzungen, der gesamte Ausländerbestand hauptsächlich zufolge des Geburtenüberschusses ohne zusätzliche Massnahmen noch auf längere Zeit zugenommen. Da wir eine solche Entwicklung aus staatspolitischen Erwägungen nicht hinnehmen konnten, entschlossen wir uns im Sommer 1974, zusätzlich die erforderlichen Schritte einzuleiten, um mindestens noch in diesem Jahrzehnt die zahlenmässige Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung zu verwirklichen und anschliessend zu einer schrittweisen Herabsetzung der Zahl der Ausländer überzugehen. Um auch dieses zweite Ziel unserer Ausländerpolitik mit Sicherheit verwirklichen zu können, beschlossen wir in unserer Verordnung vom 9. Juli 1974 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (AS 1974 1201), inskünftig alle Branchen und Berufe, also auch das Gesundheits- und Erziehungswesen sowie die Land- und Forstwirtschaft, die bisher ihre Arbeitnehmer noch ohne Beschränkung aus dem Ausland rekrutieren konnten, dem Begrenzungssystem zu unterstellen. Zudem wurde die gesamtschweizerische Höchstzahl für neue Jahresaufenthalter auf ein Minimum redu-

ziert. Mit diesem Programm stellten wir der dritten Überfremdungsinitiative eine echte, glaubwürdige Alternative gegenüber.

Nachdem der Nationalrat bereits am 14. März 1974 als Prioritätsrat die Initiative mit 157 gegen 3 Stimmen abgelehnt und der Ständerat am 26. Juni 1974 mit 42 gegen 0 Stimmen ebenfalls die Verwerfung des Volksbegehrens beschlossen hatte, haben Volk und Stände am 20. Oktober 1974 die dritte Überfremdungsinitiative klar verworfen. Bei einer hohen Stimmbeteiligung von rund 70 Prozent standen 878 891 Ja gegen 1 691 632 Nein; zwei Drittel aller Stimmenden hatten sich also gegen das Volksbegehren ausgesprochen. Im Gegensatz zur Volksabstimmung vom 7. Juni 1970, als die zweite Überfremdungsinitiative von $62\frac{1}{2}$ Ständen angenommen worden war, wiesen diesmal alle Stände eine Nein-Mehrheit auf.

24 Die Entwicklung nach der Volksabstimmung über die dritte Überfremdungsinitiative (20. Okt. 1974)

241 Allgemeine Entwicklung

Unter dem Einfluss der weltweiten Rezession, die unser Land verhältnismässig spät erreichte, verschlechterte sich die Beschäftigungslage in der ersten Jahreshälfte 1975. Die damit verbundene Notwendigkeit des Schutzes der einheimischen Arbeitnehmer stellte uns vor eine neue Situation. Betriebsschliessungen, Entlassungen und Kurzarbeit führten auf dem Arbeitsmarkt nach den vielen Jahren der Überhitzung zu einem deutlichen Umschwung. Diese veränderte Wirtschafts- und Beschäftigungslage sowie unser Wille, eine dauerhafte Lösung des Überfremdungsproblems herbeizuführen, liessen es als geboten erscheinen, die Zulassung neuer ausländischer Arbeitskräfte noch mehr als bisher einzuschränken. So ordneten wir in unserer Begrenzungsverordnung vom 9. Juli 1975 (AS 1975 1396) an, dass der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung bis Ende 1976 nicht nur stabilisiert, sondern sogar herabgesetzt werden müsse. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden den Kantonen für Jahresaufenthalter keine neuen Kontingente mehr zur Verfügung gestellt. Es wurde ihnen lediglich noch gestattet, über ihr unausgenütztes Vorjahreskontingent bis maximal zu einem Drittel der in der Verordnung vom 9. Juli 1974 festgesetzten Höchstzahlen zu verfügen. Aufgrund dieser drastischen Reduktion kann seither in der Regel nur noch den dringendsten Bedürfnissen des Gesundheits- und Bildungswesens sowie der Land- und Forstwirtschaft Rechnung getragen werden. Abgesehen davon hat das Justiz- und Polizeidepartement in seiner Verordnung vom 9. Juli 1975 (AS 1975 1413) festgelegt, unter welchen erschwerten Voraussetzungen nichterwerbstätige Ausländer inskünftig noch zugelassen werden können. All diese Massnahmen zeigen, dass die Behörden unter Berücksichtigung der menschlichen Aspekte und auch der volkswirtschaftlichen Erfordernisse bemüht sind, die Zahl der Ausländer auf ein vertretbares Mass zurückzuführen.

Diese erneut verschärften Begrenzungsmaßnahmen und der anhaltende Beschäftigungsrückgang in der Wirtschaft haben dazu geführt, dass nunmehr die ausländische Wohnbevölkerung seit Februar 1975 in einem ins Gewicht fallenden Ausmass abnimmt. Im Jahr 1975 verminderte sich der Ausländerbestand um rund 52 000.

Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung 1975¹⁾

	Total	Veränderung seit Ende Dezember 1974
1974: Ende Dezember	1 064 526	
1975: Ende April	1 059 696	— 4 830
Ende August	1 033 920	—30 606
Ende Dezember	1 012 710	—51 816

1) Jahresaufenthalter und Niedergelassene zusammen.

242 Geburten, Todesfälle, Geburtenüberschuss und Einbürgerungen

Die Zahl der in der Schweiz heiratenden Ausländer stieg seit Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1963 von 1391 auf die Höchstzahl 9207, also um 562 Prozent. Es war zu erwarten, dass diese durch den starken Zustrom ausländischer Arbeiterinnen verursachte Entwicklung sich bald in der Geburtenzahl auswirken würde. Dies traf denn auch ein, und zwar in grösserem Ausmass, als aufgrund der Heiratsstatistik anzunehmen war. So stieg die Zahl der Geburten seit 1960, wo sie sich noch auf 11 368 belief, stark an und bewegte sich während der Jahre 1965–1970 zwischen 29 000 und 30 000. Seither nimmt sie langsam ab. Aufgrund der in den vergangenen Jahren nach und nach abnehmenden Zahl der Heiraten sank die Geburtenzahl bis 1974 auf 26 554; 1975 ging sie auf rund 23 000 zurück. Diese Abnahme dürfte sich in den kommenden Jahren verstärkt fortsetzen.

Entsprechend der Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung – von allen Ausländern waren 1974 nur 3,7 Prozent über 64jährig, gegenüber 14,2 Prozent bei den Schweizern – ist die Sterbeziffer bei den Ausländern seit Jahren sehr klein. Die Zahl der Todesfälle schwankt seit 20 Jahren zwischen 3000 und 4000.

Der Geburtenüberschuss der Ausländer, das ist die Differenz zwischen der Zahl der Geburten und der Zahl der Sterbefälle, ist bis 1970 ständig angestiegen. Er bewegte sich während der Jahre 1965–1970 zwischen 25 000 und 26 000, ging aber seither zurück; 1975 betrug er noch rund 20 000. Entsprechend der oben aufgezeigten Entwicklung wird der Geburtenüberschuss in den nächsten Jahren weiter abnehmen.

Über die Zahl und die Entwicklung der Einbürgerungen geben wir in unserer Botschaft zum Volksbegehren «zur Beschränkung der Einbürgerungen» eingehend Auskunft. Wir können uns deshalb hier mit der Feststellung begnügen, dass

die Zahl der Einbürgerungsfälle verhältnismässig klein ist. Das zeigt sich vor allem, wenn man den Bestand an Niedergelassenen zum Vergleich heranzieht. In den letzten Jahren ist die Zahl der ins Schweizerbürgerrecht aufgenommenen Personen allerdings leicht angestiegen und belief sich 1975 auf rund 9500. In dieser Zahl sind aber die Einbürgerungen von 2416 Kindern gebürtiger Schweizerinnen und 61 Wiedereinbürgerungen ehemaliger Schweizerinnen enthalten.

3 Der Ausländerbestand

31 Die ausländische Wohnbevölkerung Ende 1975

Ende Dezember 1975 waren, ohne Saisonarbeiter und Grenzgänger sowie ohne Funktionäre internationaler Büros und ausländischer Verwaltungen, 1 012 710 Ausländer in der Schweiz wohnhaft, nämlich 358 242 (35%) Jahresaufenthalter und 654 468 (65%) Niedergelassene. Der Anteil der Ausländer an der gesamten Bevölkerung beläuft sich nunmehr noch auf 16,1 Prozent. Unter dem Einfluss der verschärften Begrenzungsmaßnahmen und des anhaltenden Beschäftigungsrückgangs hat sich der Ausländerbestand seit dem Vorjahr um 51 816 vermindert und annähernd auf den Stand von Ende 1971 zurückgebildet.

Der Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen bezifferte sich Ende 1975 noch auf 552 605. Gegenüber dem Vorjahr ging er von 593 525 um 40 920 zurück und liegt damit um rund 50 000 unter der im Jahre 1970 festgelegten Höchstzahl.

Entsprechend der geographischen Lage sowie der wirtschaftlichen Struktur weisen die Kantone in ihrer Gesamtbevölkerung sehr unterschiedliche Ausländeranteile auf. Am grössten ist dieser Anteil im Kanton Genf (32%); es folgen die Kantone Tessin (27%), Waadt (21%), Neuenburg (20%), Zürich und Basel-Stadt (18%). Am kleinsten ist der Ausländeranteil in den Innerschweizerkantonen Uri, Obwalden und Nidwalden (7%) sowie im Kanton Appenzell I. Rh. (6%). Insgesamt liegen die Ausländeranteile in 14 Kantonen unter und in 11 Kantonen über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 16,1 Prozent (vgl. Tabelle 1 im Anhang).

20,2 Prozent der in unserem Land wohnhaften Ausländer halten sich im Kanton Zürich auf, in den Kantonen Waadt 10,8, Genf 9,9 und Bern 8,9 Prozent usw. (vgl. Tabelle 2 im Anhang). Den kleinsten Kantonsanteil weist Appenzell I. Rh. auf, der knapp 1 Promille sämtlicher Ausländer beherbergt. Auf die Kantone Uri, Obwalden und Nidwalden entfallen je 2 Promille.

Die regionale Gliederung des Ausländerbestandes hat sich in den letzten Jahren wenig verändert. 661 810 (65,3%) des Gesamtbestandes wohnen im deutschen Sprachgebiet; in der Westschweiz sind 280 507 (27,7%) der Ausländer ansässig und im Kanton Tessin 70 393 (7,0%).

Die Gliederung nach dem Zivilstand zeigt einen Anteil der Verheirateten von 49 Prozent (498 974), und zwar sind es 287 876 Männer und 211 098 Frauen; von den Männern sind 55 126 mit Schweizerinnen verheiratet. Unter den 513 736 Ledigen befinden sich 304 473 Kinder unter 16 Jahren; von diesen sind 150 112 (49%) im vorschul- und 154 361 (51%) im schulpflichtigen Alter. Infolge zahlreicher Wegzüge hat sich die Zahl der Kinder unter 16 Jahren innert Jahresfrist um 13 350 verringert, gemessen am gesamten Ausländerbestand machen sie aber weiterhin 30 Prozent aus. Die nach und nach abnehmenden, aber immer noch hohen Geburtzahlen – rund 23 000 gegenüber rund 27 000 im Vorjahr – tragen zusammen mit den im Familiennachzug eingereisten Kindern zu diesem hohen Anteil bei.

Die folgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung des Ausländerbestandes hinsichtlich der Staatsangehörigkeit. Daraus geht hervor, dass die italienischen Staatsangehörigen mit 51,4 Prozent (520 657) den grössten Anteil ausmachen. Insgesamt stammten 1975 83 Prozent (838 000) aller Ausländer aus den Nachbarstaaten und aus Spanien.

Ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit 1974 und 1975¹⁾

Staats- angehörigkeit	Bestand Ende 1974		Bestand Ende 1975		Zu- bzw. Abnahme	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Italien	554 925	52,1	520 657	51,4	— 34 268	—6,2
Spanien	121 555	11,4	112 996	11,2	— 8 559	—7,0
Bundesrepublik Deutschland	110 507	10,4	109 452	10,8	— 1 055	—1,0
Frankreich	53 000	5,0	51 885	5,1	— 1 115	—2,1
Österreich	42 597	4,0	41 504	4,1	— 1 093	—2,6
Jugoslawien	34 669	3,3	34 347	3,4	— 322	—0,9
Türkei	26 602	2,5	26 093	2,6	— 509	—1,9
Tschechoslowakei ..	13 629	1,3	13 790	1,4	+ 161	+1,2
Grossbritannien ...	13 527	1,3	13 246	1,3	— 281	—2,1
USA	11 111	1,0	10 143	1,0	— 968	—8,7
Niederlande	10 998	1,0	10 534	1,0	— 464	—4,2
Griechenland	10 810	1,0	10 205	1,0	— 605	—5,6
Ungarn	8 350	0,8	7 830	0,8	— 520	—6,2
Übrige	52 246	4,9	50 028	4,9	— 2 218	—4,2
Total	1 064 526	100	1 012 710	100	—51 816	—4,9

¹⁾ Ohne Saisonarbeiter und internationale Funktionäre und deren Familien.

Über den Grad der Sesshaftigkeit gibt die Gliederung nach der Dauer des Aufenthalts Aufschluss. Vom gesamten Ausländerbestand von 1 012 710 sind rund 112 000 (11%) weniger als drei und rund 190 000 (19%) weniger als fünf Jahre in der Schweiz wohnhaft. Rund 822 000 (81%) sämtlicher Ausländer, darunter 168 000 Jahresaufenthalter und 654 000 Niedergelassene, halten sich seit fünf und

mehr Jahren in unserem Land auf. Die Zahl der Jahresaufenthalter mit fünf- und mehrjähriger Anwesenheit ist zunehmend rückläufig, was mit den in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre stark beschränkten Einwanderungszahlen im Zusammenhang steht. Wanderten im Durchschnitt der Jahre 1960 bis 1964 noch rund 195 000 Ausländer in die Schweiz ein, so waren es in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts nur noch 133 000, also 32 Prozent weniger. Diese stark verminderte Einwanderung wirkt sich immer mehr auf die Zahl der Ausländer aus, die – in der Regel nach zehnjähriger Anwesenheit – Anspruch auf die Niederlassung erwerben. Noch im Jahre 1974 wurden 80 022 Niederlassungsbewilligungen neu erteilt. Diese Zahl nahm bereits 1975 auf 56 312 ab. Die rückläufige Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren noch verstärkt fortsetzen. Da dem Zuwachs an Niedergelassenen eine zunehmende Zahl von Abgängen (Wegzüge ins Ausland, Einbürgerungen, Einheiraten usw.) gegenübersteht, hat sich die jährliche Zuwachsquote an Niedergelassenen stark verringert. 1975 belief sie sich noch auf 16 447, nachdem sie noch im Vorjahr 63 326 betrug. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Bestand der niedergelassenen Ausländer seit August 1975 nicht mehr weiter angewachsen ist, ja sogar um 2 600 Personen abgenommen hat.

32 Saisonarbeitskräfte

Besonders ausgeprägt ist der Bestandesrückgang bei den Saisonarbeitskräften. So nahm im Jahre 1975 die Zahl der erteilten Saisonbewilligungen gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 42 Prozent ab, so dass der nach der Verordnung vom 9. Juli 1974 zulässige Höchstbestand an Saisonarbeitern von 192 000 nicht ausgeschöpft wurde. Ende August 1975 wurden nur noch 86 008 Saisonarbeitskräfte gezählt, wovon 36 543 (42%) Italiener und 25 896 (30%) Spanier. Gegenüber dem Vorjahr verminderte sich der Bestand um 65 954 oder 43 Prozent. Im Bausektor ging die Zahl der Saisonarbeiter von 105 813 auf 49 742, also um 56 071 oder 53 Prozent zurück.

Stark rückläufig ist auch die Zahl der Umwandlungen von Saison- in Jahresbewilligungen (Abkommensfälle). 1975 wurden noch 5 448 Umwandlungen vorgenommen, während es in den letzten drei Jahren durchschnittlich rund 9000 waren.

33 Grenzgänger

Auch die Zahl der Grenzgänger nimmt infolge der wirtschaftlichen Rezession ab: Ende Dezember 1974 waren es 102 917, Ende Dezember 1975 noch 85 180. Davon arbeiteten 27 Prozent im Kanton Tessin, 24 Prozent im Kanton Genf und 20 Prozent im Kanton Basel-Stadt. 39 350 (46%) sind französischer, 24 031 (28%) italienischer und 16 898 (20%) deutscher Herkunft.

4 Das Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz»

41 Herabsetzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung auf 12,5 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung innerhalb von zehn Jahren

(Ziffer I, 1 und 4, sowie II, b)

411 Der geforderte höchstzulässige Ausländerbestand

Das Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» fordert, dass die Zahl der ausländischen Niedergelassenen und Aufenthalter innerhalb von zehn Jahren gesamtschweizerisch auf 12,5 Prozent des Bestandes an schweizerischen Staatsangehörigen gemäss der letzten Volkszählung herabgesetzt wird. Von einem höchstzulässigen kantonalen Ausländeranteil ist im Initiativtext nicht die Rede. Die Initianten überlassen es demgemäss dem Bundesrat, darüber zu befinden, in welchem Ausmass die kantonalen Ausländeranteile herabzusetzen sind und in welchen Zeitabständen der Abbau vollzogen werden soll.

Da bei den Abbauberechnungen auf die Zahl des an der letzten Volkszählung erhobenen Bestandes der schweizerischen Staatsangehörigen abzustellen ist, muss zunächst vom entsprechenden Ergebnis der eidgenössischen Volkszählung vom 1. Dezember 1970 ausgegangen werden. Die Abbaquoten der achtziger Jahre wären alsdann aufgrund der im Jahre 1980 ermittelten Volkszählungsergebnisse neu zu berechnen.

Wie die dritte Überfremdungsinitiative klammert auch das vorliegende Volksbegehren bei der Forderung eines höchstzulässigen Ausländeranteils gewisse Ausländerkategorien aus. So werden von den Massnahmen gegen die Überfremdung die Saisonarbeiter, Grenzgänger, Dozenten und Schüler höherer Lehranstalten, politische Flüchtlinge und Kranke, die Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen sowie die Funktionäre internationaler Organisationen ausgenommen.

In dem von der Eidgenössischen Fremdenpolizei periodisch ausgewiesenen Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung sind die Saisonarbeiter und Grenzgänger, die Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen sowie die Funktionäre internationaler Organisationen, soweit ihre Anwesenheit nicht fremdenpolizeilich zu regeln ist, nicht enthalten. Diese Ausländerkategorien fallen somit in den nachstehenden Abbauberechnungen ausser Betracht. Miteinzubeziehen sind dagegen die in der Schweiz wohnhaften Dozenten und Schüler höherer Lehranstalten, die von der Eidgenössischen Polizeiabteilung anerkannten Flüchtlinge, die Kranken sowie die Funktionäre internationaler Büros nichtgouvernementaler Art, die der fremdenpolizeilichen Bewilligungspflicht unterstellt sind. Die Zahl dieser Ausländer und ihrer Familienangehörigen musste aufgrund der

Ergebnisse der Volkszählung, der Schulstatistik und des Zentralen Ausländerregisters geschätzt werden.

Berechnung der geforderten zulässigen Höchstzahl

Bestand schweizerischer Staatsangehöriger gemäss Volkszählung vom 1. Dezember 1970	5 189 700
Zulässiger Ausländeranteil gemäss Initiative 12,5 Prozent	648 700
Von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen:	
– Dozenten und Schüler höherer Lehranstalten 20 000	
– Flüchtlinge	25 000
– Kranke	5 000
– Funktionäre internat. Organisationen (soweit deren Anwesenheit fremdenpolizeilich zu regeln ist)	5 000
	55 000
Zulässige Höchstzahl	703 700
Höchstzulässiger Ausländeranteil unter Berücksichtigung der von den Abbaumassnahmen ausgenommenen Ausländer	13,6 Prozent

412 Berechnung des geforderten Ausländerabbaus

Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung Ende 1975	1 012 710
Zulässige Höchstzahl gemäss Ziffer 411	703 700
Abbau innerhalb von zehn Jahren	309 010
Abbau pro Jahr	30 000

Im Anhang zu dieser Botschaft haben wir in Tabelle 2 den geforderten Abbau aufgrund der Zahlen von Ende 1975 berechnet und die angestellten Berechnungen anschliessend erläutert.

Ende Dezember 1975 setzte sich der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung von 1 012 710 aus 358 242 Jahresaufenthaltern und 654 468 Niedergelassenen zusammen. Gesamtschweizerisch liesse sich also der geforderte Ausländerabbau durch eine entsprechende Verminderung des Bestands der Jahresaufenthalter verwirklichen. Die Zahlen der Aufenthaltbestände der einzelnen Kantone zeigen aber, dass der Abbau in den Kantonen Tessin und Neuenburg nicht ohne die Ausweisung von Niedergelassenen durchgeführt werden könnte (vgl. Tabelle 2 im Anhang). Eine ähnliche Lage kann bis zur Abstimmung über die vorliegende Initiative auch noch in andern Kantonen eintreten, da der Bestand der Jahresaufenthalter zufolge Ausreisen, Übertritten zu den Niedergelassenen usw. bis dahin weiter abnehmen wird. Andererseits wird der Bestand der Schweizerbürger in den

nächsten Jahren infolge Geburtenüberschuss, Einbürgerungen sowie Heiraten zwischen einem Schweizer und einer Ausländerin weiter ansteigen. Als Folge davon erhöht sich zwangsläufig auch die gemäss Initiative zulässige Höchstzahl an Ausländern.

Aufgrund der heutigen Zusammensetzung des Ausländerbestands wäre es rechnerisch zwar möglich, die von den Initianten verlangte Verminderung der ausländischen Wohnbevölkerung durch den Abbau des Aufenthaltbestandes zu verwirklichen. Ein solches Vorgehen ist aber aus menschlichen, staatspolitischen und wirtschaftlichen Gründen nicht zu verantworten (vgl. Ziff. 5 unserer Botschaft).

42 Verhinderung eines Rechtsanspruchs auf Erteilung der Niederlassungsbewilligung

(Ziffer I, 2)

Die Initianten verlangen, dass der Bund alle neuen Aufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsverlängerungen derart befristet, dass die Ausländer keinen Rechtsanspruch auf Niederlassung erheben können, solange der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung gemäss der letzten Volkszählung 12,5 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung übersteigt.

Wie unter Ziffer 411 ausgeführt wurde, stehen für die Durchführung des erforderlichen Abbaus zehn Jahre zur Verfügung. Während dieser Zeit dürften somit an Aufenthalt keine Niederlassungsbewilligungen mehr erteilt werden. Die Frage, nach welcher Anwesenheitsdauer einem Ausländer die Niederlassungsbewilligung zu erteilen ist, wird im geltenden Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer nicht geregelt.

Die in den Niederlassungsverträgen enthaltene Freizügigkeitsklausel wurde bereits während des Ersten Weltkrieges so ausgelegt, dass der Entscheid über die Zulassung und die für diesen Entscheid massgebenden Gesichtspunkte ins Ermessen des Gaststaates zu stellen sei. Diese faktische Einschränkung der Niederlassungsverträge wurde in der Folge von den Vertragsstaaten entweder stillschweigend oder ausdrücklich anerkannt. Trotz dieser Einschränkung sind die von der Schweiz abgeschlossenen Niederlassungsverträge nach wie vor in Kraft. Auf diese können sich aber nur jene Angehörigen der Vertragsstaaten uneingeschränkt berufen, die nach der Ausländergesetzgebung des Gaststaates für dauernd zugelassen sind. Dies trifft in der Schweiz auf jene Ausländer zu, die im Besitz der Niederlassungsbewilligung sind. Über diese den geänderten Verhältnissen angepasste Tragweite der in den Niederlassungsverträgen enthaltenen Freizügigkeitsklausel hat die Schweiz mit ihren fünf Nachbarstaaten sowie mit Belgien, Dänemark und den Niederlanden Niederlassungsvereinbarungen abgeschlossen, in denen unter anderem die Anwesenheitsdauer festgelegt wird, welche für die Einräumung der den Niederlassungsverträgen entsprechenden Rechtsstellung erforderlich ist. Danach beträgt die für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung massgebende Frist

entweder zehn oder fünf Jahre. Die Schweiz müsste also die entsprechenden Regierungsabkommen kündigen, damit den Angehörigen der genannten acht Staaten die Niederlassung verwehrt werden könnte. Davon würde mehr als die Hälfte der Aufenthalter in der Schweiz betroffen.

43 Beschränkung der Einbürgerung

(Ziffer I, 3)

Als einzige Massnahme zur Bekämpfung der Überfremdung durch erleichterte Einbürgerung soll, nach dem Willen der Initianten, Artikel 44 Absatz 3 BV verwirklicht und also bestimmt werden können, dass die Kinder einer gebürtigen Schweizerin und eines Ausländers von Geburt an das Schweizerbürgerrecht der Mutter erwerben, wenn die Eltern in der Schweiz wohnen.

Von dieser Ermächtigung wurde in Artikel 27 des Bundesgesetzes vom 29. September 1952 (SR 141.0) über Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts durch die erleichterte Einbürgerung der Kinder einer gebürtigen Schweizerin nach einem Aufenthalt in der Schweiz von wenigstens zehn Jahren und bis zum 22. Altersjahr weitgehend Gebrauch gemacht. Mit dem neuen Kindesrecht soll die Anerkennung dieser Kinder als Schweizerbürger von Geburt an vollumfänglich verwirklicht werden.

Die Einbürgerung der in der Schweiz wohnhaften Kinder einer gebürtigen Schweizerin, ob sie, wie bis anhin, zwischen dem 10. und 22. Altersjahr oder, wie vorgesehen, bei der Geburt erfolgt, bedeutet zwar eine wertvolle Ergänzung des Staatsvolkes. Im Ausmass bleibt sie jedoch ohne nennenswerte Wirkung auf den Ausländerbestand: Im Jahre 1974 heirateten in der Schweiz 2811 Schweizerinnen einen Ausländer, und es wurden 26 554 Ausländerkinder geboren. Wie viele davon Kinder gebürtiger Schweizerinnen sind, ist nicht bekannt; es dürften etwa 3000 sein.

Neben der erleichterten Einbürgerung steht aber auch die ordentliche Einbürgerung in keinem Verhältnis zur Zahl der bei uns niedergelassenen und vielfach assimilierten Ausländer, machen doch die gesamten Einbürgerungen 1975 nur 1,5 Prozent der niedergelassenen Ausländer und nur etwa die Hälfte des jährlichen ausländischen Geburtenüberschusses aus.

Wir haben zwar immer wieder betont, dass das Überfremdungsproblem nicht durch Einbürgerungen gelöst werden kann. Wir sind jedoch der Auffassung, dass eine vermehrte Einbürgerung von Ausländern, die sich aufgrund besonderer Bindungen zur Schweiz rascher in die schweizerische Gemeinschaft eingliedern, zu verantworten wäre. Wir denken hier insbesondere an die bei uns aufwachsenden jungen Ausländer, die ausländischen Partner schweizerischer Ehegatten, die Flüchtlinge und die Staatenlosen. Wird diesen Ausländergruppen die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung vorenthalten, wird dadurch die letzte Phase ihrer Eingliederung, nämlich die eigentliche Assimilation, erschwert. Dementsprechend bleiben sie auch länger fremd. Das Ziel, die Einbürgerung für die betreffenden

Ausländer zu erleichtern, kann nur durch bundesrechtliche Vorschriften verwirklicht werden, wobei vorerst die verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden muss. Ein entsprechender Vorschlag wird vorbereitet. Wir verweisen auf unsere Botschaft vom 8. März 1976 zum Volksbegehren «zur zahlenmässigen Beschränkung der jährlichen Einbürgerungen», die wir ihnen zu gleicher Zeit unterbreiten.

44 Berücksichtigung der «volkswichtigen Dienstleistungsbetriebe»

(Ziffer I, 5)

Nach dem vorliegenden Volksbegehren sind «volkswichtigen Dienstleistungsbetrieben» wie Spitälern, Altersheimen, Pflegeanstalten, öffentlichen Diensten, der Landwirtschaft, dem Gastgewerbe, der Nahrungsmittelversorgung, dem Kleingewerbe und dem Hausdienst bevorzugt ausländische Arbeitskräfte zu bewilligen. Nachdem für die nächsten zehn Jahre praktisch eine Zuzugssperre für neueinreisende erwerbstätige Aufenthalter verhängt werden müsste und auch Umwandlungen von Saison- in Aufenthaltsbewilligungen nicht mehr vorgenommen werden könnten (vgl. Ziff. 51 unserer Botschaft), bestünde keine Möglichkeit, für diese auf die Mitarbeit von Ausländern besonders angewiesenen Dienstleistungsbetriebe noch irgendwelche Zuteilungen vorzunehmen. Andererseits müssten infolge der Abbaumassnahmen praktisch alle oder der grösste Teil der in diesen Betrieben beschäftigten Aufenthalter die Schweiz verlassen. Dazu kommt, dass bei einem erneuten wirtschaftlichen Aufschwung auf die dort verbleibenden Aufenthalter, Niedergelassenen und Schweizerbürger ein starker Abwerbungsdruck ausgeübt würde. Eine bevorzugte Behandlung dieser Betriebe wäre also unmöglich. Es stünden ihnen im Gegenteil immer weniger Arbeitskräfte zur Verfügung.

45 Schutz der schweizerischen Arbeitnehmer

(Ziffer I, 6)

Diese Forderung wurde von den Initianten aus dem am 20. Mai 1969 eingereichten zweiten Volksbegehren «gegen die Überfremdung» (BBl 1969 I 1320) übernommen. Danach hat der Bund zu verfügen, dass keine schweizerischen Arbeitnehmer wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmassnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten.

Nach den geltenden Vorschriften dürfen Bewilligungen zum erstmaligen Stellenantritt, zum Stellen- oder Berufswechsel und zur Verlängerung des Aufenthaltes nur erteilt werden, wenn der Arbeitgeber für die zu besetzende Stelle zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen keine einheimischen Arbeitskräfte findet, die willens und fähig sind, die angebotene Arbeit zu leisten. Unter einheimischen Arbeitskräften sind Schweizerbürger und Ausländer mit Nie-

derlassungsbewilligung zu verstehen. Diese Gleichstellung ergibt sich aufgrund der auf Gegenseitigkeit abgeschlossenen Niederlassungsverträge und unserer landesrechtlichen Regelung, wonach die Niederlassungsbewilligung dem Ausländer das Recht zum dauernden Verbleib in der Schweiz gibt und ihm überdies die volle Freizügigkeit für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit einräumt.

Demgegenüber geht der Initiativtext wesentlich weiter. Der schweizerische Arbeitnehmer soll einen absoluten Vorrang erhalten, ungeachtet der Qualifikation und Eignung. Dieser starre Grundsatz dürfte in der Praxis zu zahlreichen Schwierigkeiten führen. Ungeeignete, nicht leistungswillige Arbeitskräfte kämen damit praktisch solange in den Genuss eines umfassenden Kündigungsschutzes, als in einem Betrieb auch nur ein Ausländer der gleichen Berufskategorie tätig wäre. Die Bestimmung würde daher notwendige Rationalisierungs- und Umstrukturierungsmassnahmen wesentlich erschweren, woraus letztlich den einheimischen Arbeitskräften gewichtige Nachteile erwachsen müssten. Unabhängig von diesen wirtschaftlichen Folgen wäre die Durchführung der von den Initianten gewollten Lösung nur möglich, wenn die berufliche Freizügigkeit zahlreicher niedergelassener Ausländer eingeschränkt würde. Eine so schwerwiegende Massnahme ohne gleichzeitige Kündigung der Niederlassungsverträge wäre undenkbar.

5 Die Auswirkungen im Fall einer Annahme der Initiative

51 Die Auswirkungen im allgemeinen

Im Fall einer Annahme der Initiative müsste als Sofortmassnahme eine Zugsperrre für neueinreisende erwerbstätige Aufenthalter verhängt werden. Auch nichterwerbstätige Aufenthalter, einschliesslich Familienangehörige von in der Schweiz arbeitenden Ausländern, hätten keine Möglichkeit mehr, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Zudem dürften Saison- nicht mehr in Aufenthaltsbewilligungen umgewandelt werden. Andererseits hätten die Behörden dafür zu sorgen, dass während zehn Jahren jedes Jahr ungefähr 30 000 Ausländer unser Land verlassen. Sollte die heutige wirtschaftliche Lage und der damit verbundene Rückgang der ausländischen Bevölkerung noch viele Jahre andauern, so würde sich ein solcher Abbau mit seinen behördlichen Zwangsmassnahmen unter Umständen ganz oder grösstenteils erübrigen. Wenn sich aber die Beschäftigungslage nicht weiter verschlechtert oder sogar wieder bessert, dann wird die Zahl der freiwilligen Ausreisen rasch abnehmen. Zur Durchführung des von der Initiative geforderten Abbaus müssten alsdann die Behörden Tausende von Ausländern zusammen mit ihren Familien wegweisen. Dabei hätten die Kantone mit überdurchschnittlichen die Abbaulasten der Kantone mit unterdurchschnittlichen Beständen an Jahresaufenthaltern zu übernehmen, da eine Wegweisung von Niedergelassenen vermieden werden müsste. Für die Betroffenen wäre der Abbau mit grossen menschlichen und sozialen Härten verbunden, und diejenigen Aufenthalter, die zunächst noch nicht ausreisen müssten, befänden sich in einer völlig unsicheren Lage, was

weder mit einer Festigung der Existenz der Familie noch mit einer den heutigen Anschauungen entsprechenden Ausbildung der Kinder vereinbar wäre. Bei Annahme der Initiative könnten also nicht einmal mehr die elementaren Gebote der Menschlichkeit berücksichtigt werden.

Darüber hinaus müsste die berufliche Freizügigkeit der Niedergelassenen eingeschränkt werden. Das wäre aber nur möglich, wenn diesen Ausländern ihre unbefristete und mit keinen Bedingungen verbundene Niederlassungsbewilligung entzogen würde. Ein solches Vorgehen stünde aber in krassem Widerspruch zu unserer Grundauffassung, wonach auf wohlerworbene Rechte Rücksicht zu nehmen ist. Dieser Grundsatz darf nicht aufgegeben werden.

52 Die Auswirkungen auf unsere Volkswirtschaft und die Arbeitsmarktpolitik

Volkswirtschaftlich und arbeitsmarktpolitisch würde eine Annahme der Initiative dazu führen, dass zufolge des geforderten Ausländerabbaus und einer totalen Zuzugssperre für Jahresaufenthalter wesentliche Bedürfnisse wichtiger Bereiche unserer Wirtschaft, wie z. B. des Exports, der Forschung oder des Verkehrs (Luftfahrt) usw., nicht mehr berücksichtigt werden könnten. Unsere Wirtschaft müsste über einen längeren Zeitraum selbst auf solche ausländischen Mitarbeiter verzichten, die in Unternehmen Schlüsselfunktionen innehaben oder solche wahrzunehmen hätten. Die Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der seit jeher stark mit dem Ausland verflochtenen schweizerischen Wirtschaft wären unabsehbar. Dazu kommt, dass bei einer Besserung der Beschäftigungslage die Unternehmer sich veranlasst sehen würden, vor allem durch Lohnüberbietungen Arbeitskräfte gegenseitig abzuwerben; dies wäre mit einer entsprechenden Lohnkostensteigerung verbunden und würde die Inflation erneut antreiben.

Ausserdem würde die Wirtschaft versuchen, vermehrt Saisonarbeiter und Grenzgänger anzustellen, da diese Ausländerkategorien von den Abbauforderungen der Initiative ausgenommen sind. Dadurch würde aber das Qualitätsniveau der ausländischen Arbeitskräfte beeinträchtigt, da die Saisonarbeiter vor allem infolge wiederkehrender Anlernzeit und erhöhter Rotation im allgemeinen weniger zu leisten vermögen als die andern Gastarbeiter. Es müsste auch damit gerechnet werden, dass wiederum wie früher Saisoniers in Jahresstellen beschäftigt würden, was erneut zu unechten Saisonarbeitsverhältnissen führte. Ein übermässiger Zuzug von Grenzgängern müsste bei steigender Nachfrage nach Arbeitskräften zu regionalen Gewichtverschiebungen und damit zur Beeinträchtigung der sozio-ökonomischen Gegebenheiten führen. Eine mögliche Folge wäre das Abwandern von Industriebetrieben in die Grenzgängerregionen und in andere Gebiete, wo Grenzgänger beschäftigt werden dürfen. Diese Entwicklungsaussichten stehen im Gegensatz zu den Grundsätzen der Regionalpolitik und den Bestrebungen der Raumplanung.

Es ist ferner nicht zu übersehen, dass die Anforderungen, welche an die Qualifikation der ausländischen Arbeitskräfte gestellt werden müssen, sich in den

letzten Jahren stark gewandelt haben. Traditionelle Absatzmärkte der schweizerischen Wirtschaft haben zum Teil eine gewisse Sättigung erreicht. Verschiedene Staaten müssen sich bei den Importen infolge Devisenmangels und Kurszerfalls zurückhalten. Der schweizerische Exportsektor ist deshalb auf die Erschliessung neuer Märkte angewiesen. Die Öffnung und Nutzung neuer Absatzmärkte erfordert aber häufig neuartige Angebote. Dies wiederum hat seinen Einfluss auf die benötigten Arbeitskräfte. So verlangen beispielsweise die erdölexportierenden Staaten, aber auch die in Entwicklung begriffenen Länder, in zunehmendem Masse nicht nur schlüsselfertige Projekte, sondern überdies die Sicherstellung des Betriebes nach Abschluss der Bau- und Installationsarbeiten. Dazu ist häufig die Ausbildung der notwendigen Fachleute in der Schweiz erforderlich. Ferner ist zu bedenken, dass der schweizerische Arbeitsmarkt nur in beschränktem Masse in der Lage ist, die für eine betriebsfertige Erstellung von Grossanlagen (Kraftwerke, Industriekomplexe usw.) notwendigen Spezialisten zu liefern.

Von den Auswirkungen des geforderten Ausländerabbaus würden aber auch die international tätigen schweizerischen Unternehmen betroffen. Für diese besteht aber ein ausgewiesenes Bedürfnis, ausländische Kader und Spezialisten im schweizerischen Stammhaus auf ihre künftigen Aufgaben in den ausländischen Tochterunternehmen vorbereiten zu können. Zudem hat die Schweiz alles Interesse daran, dass verhältnismässig einträgliche Arbeiten wie Forschung und Verwaltung im Lande bleiben und sogar vermehrt hierherkommen.

Für die Fremdarbeiterpolitik sind daraus zwei Schlussfolgerungen zu ziehen:

- Die schweizerische Wirtschaft wird auch in einer Rezessions- und Umstrukturierungsphase in einem politisch verantwortbaren Mass auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen sein.
- Die quantitative Beschränkung der neu zuzulassenden Jahresaufenthalter wird mit dem Bestreben verbunden sein, die Qualifikation den neuen Bedürfnissen möglichst anzupassen.

Letzteres setzt aber einen möglichst einheitlichen Arbeitsmarkt voraus. Nur dieser bietet Gewähr dafür, dass die neu zugelassenen Arbeitskräfte an jenen Arbeitsplätzen beschäftigt werden, an denen sie volkswirtschaftlich am dringendsten benötigt werden.

Bei Annahme der Initiative würde aber der Arbeitsmarkt unweigerlich gespalten. Ein Teil des Arbeitsmarktes bliebe den ausländischen Arbeitskräften überlassen, so insbesondere breite Bereiche des Dienstleistungssektors. Die Krankenpflege, aber auch andere volkswirtschaftlich lebenswichtige Berufe und Wirtschaftszweige, die für einheimische Arbeitskräfte wenig attraktiv erscheinen mögen, würden von ausländischen Arbeitskräften völlig abhängig. Es muss angenommen werden, dass dadurch gewisse Berufe eine weitere höchst unerwünschte soziale Abwertung erfahren würden. Die bevorzugte Behandlung einzelner Bereiche unserer Volkswirtschaft ginge im übrigen zwangsläufig auf Kosten anderer Wirtschaftssektoren. Infolge dieser ungleichen Behandlung müssten empfindliche Wohlstandseinbussen in Kauf genommen werden.

53 Die Auswirkungen auf unsere Aussenbeziehungen

Wie wir in den Ziffern 42 und 45 dargelegt haben, würde die Erfüllung der Forderungen der Initianten den Niederlassungsverträgen und -abkommen widersprechen. Damit also den Angehörigen der fünf Nachbarstaaten und denjenigen von Belgien, Dänemark und der Niederlande nach der vertraglich festgelegten Frist von fünf bzw. zehn Jahren Aufenthalt in unserem Land die Erteilung der Niederlassungsbewilligung verwehrt werden könnte, müssten die mit diesen Staaten abgeschlossenen Niederlassungsabkommen gekündigt werden. Im Hinblick auf die Bestimmungen über den Schutz der schweizerischen Arbeitnehmer müssten sogar die mit zahlreichen Staaten abgeschlossenen Niederlassungsverträge gekündigt werden, da die in diesen Verträgen gewährleistetete berufliche Freizügigkeit der niedergelassenen Ausländer nicht mehr aufrechterhalten werden könnte.

Eine Annahme der Initiative würde zudem einen Gegensatz zu verschiedenen von uns mitunterzeichneten multilateralen Abkommen schaffen. So ist die Schweiz Mitglied der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. In dieser Eigenschaft hat sie unter Vorbehalt einem Ratsbeschluss dieser Organisation zugestimmt, wonach Angehörige der OECD-Staaten nach einem Aufenthalt von fünf Jahren eine Vorzugstellung als Arbeitnehmer geniessen. Nach Annahme der Initiative müsste im Hinblick auf die Notwendigkeit, auch die Ausländer mit über fünf Jahren Aufenthalt zur Ausreise zu veranlassen, von diesem Vorbehalt Gebrauch gemacht werden.

Unser Land gehört sodann der Europäischen Freihandelsassoziation an. Aufgrund des EFTA-Übereinkommens erhalten Angehörige der Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen die Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Diese Vorzugsbehandlung gilt unter dem Vorbehalt der demographischen Lage der Schweiz. Gegebenenfalls müssten wir uns auch auf diesen Vorbehalt gegenüber den EFTA-Staaten berufen.

Die Annahme des vorliegenden Volksbegehrens stünde ferner im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Denn die Wegweisung von Zehntausenden von Ausländern würde zu einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung der betroffenen Ausländer führen und somit den Artikel 3 der Konvention verletzen. Ehefrauen und Kindern könnte der Verbleib beim Ehemann und Vater nicht mehr gestattet werden, was mit Artikel 8 der Konvention unvereinbar wäre. Die Wegweisung müsste schliesslich als Diskriminierung betrachtet werden und würde somit Artikel 14 der Konvention verstossen.

Die Kündigung der erwähnten bilateralen Verträge und Abkommen, die Geltendmachung der Vorbehalte in den zitierten multilateralen Abkommen der OECD und der EFTA sowie der Verstoss gegen die Europäische Menschenrechtskonvention würden sich auf unsere Beziehung zum Ausland sehr nachteilig auswirken. Zudem können wir nicht darüber hinweg sehen, dass dieses Vorgehen unweigerlich sehr ernste Folgen für die 300 000 Auslandschweizer haben müsste. Wir können nicht erwarten, dass sich die ausländischen Regierungen mit einer Kündigung der mit uns abgeschlossenen Verträge abfinden. Sie würden ohne

Zweifel gegen unsere Mitbürger in ihrem Land schwerwiegende Retorsionsmassnahmen ergreifen.

6 Die Ausländerpolitik des Bundesrates

61 Stabilisierung und Herabsetzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung

In Ziffer 241 haben wir im einzelnen dargelegt, dass wir eine klare, entschiedene und aktive Ausländerpolitik verfolgen. Beharrlich bemühen wir uns, den aufgrund der konjunkturellen Überhitzung zu gross gewordenen Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung unter Berücksichtigung der menschlichen Aspekte schrittweise auf ein verantwortbares Mass zurückzuführen. So haben wir im Jahr 1970 in einer ersten Etappe die Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen erreicht und in der Folge durchgehalten. Die ausländische Wohnbevölkerung hätte aber trotz der verwirklichten zahlenmässigen Stabilisierung der erwerbstätigen Ausländer in den nächsten Jahren hauptsächlich zufolge des Geburtenüberschusses noch weiter zugenommen. Deshalb entschlossen wir uns 1974, in einer zweiten Etappe durch zusätzliche Beschränkung der Einreisewilligungen und durch Unterstellung aller Wirtschaftszweige unter die Begrenzungsmassnahmen die Zunahme der gesamten, also auch der nichterwerbstätigen ausländischen Wohnbevölkerung, zum Stillstand zu bringen und schliesslich in einer dritten Etappe den Ausländerbestand abzubauen. Die im vergangenen Jahr erneut verschärften Begrenzungsvorschriften sowie der rezessionsbedingte Beschäftigungsrückgang in unserer Wirtschaft haben dazu geführt, dass die Stabilisierung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung bereits im Lauf des Jahres 1975 erreicht wurde, und dass wir uns heute sogar schon in der Abbauphase befinden. Wir werden fortan ebenso konsequent wie bisher unsere Ausländerpolitik, auch bei einem neuen Konjunkturanstieg, fortsetzen. Wir werden also den eingeleiteten zahlenmässigen Abbau sicherstellen und den gesamten Ausländerbestand in Berücksichtigung der menschlichen, politischen und wirtschaftlichen Erfordernisse sowie unter Wahrung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Schritt für Schritt herabsetzen, bis ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und ausländischen Wohnbevölkerung erreicht ist.

62 Schutz der einheimischen Arbeitskräfte

Der Rückgang der Ausländerzahlen ist auf den Einfluss der rezessiven Wirtschaftslage, auf die verschärften Begrenzungsmassnahmen, dann aber auch auf die zum Schutz der einheimischen Arbeitskräfte erlassenen Bestimmungen zurückzuführen. Als einheimische Arbeitskräfte betrachten wir, wie wir unter Ziffer 45 erwähnt haben, Schweizerbürger und niedergelassene Ausländer. Es ist wohl

selbstverständlich, dass jedes Land danach trachtet, den Arbeitsmarkt nicht ausschliesslich, aber in erster Linie den einheimischen Arbeitskräften zu reservieren. Bereits in unserer Verordnung vom 16. März 1970 (AS 1970 305) über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer hatten wir angeordnet, dass Ausländern Bewilligungen zum erstmaligen Stellenantritt, zum Stellen- oder Berufswechsel, zur Verlängerung des Aufenthaltes nur erteilt werden dürfen, wenn der Arbeitgeber für die zu besetzende Stelle zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen keine einheimischen Arbeitskräfte findet, die willens und fähig sind, die angebotene Arbeit zu leisten. Diese Bestimmung haben wir seither beibehalten und auch in die neue Begrenzungsverordnung vom 9. Juli 1975 (AS 1975 1396) übernommen. Ferner wurden den Kantonen im Dezember 1974 und April 1975 in Kreisschreiben der Eidgenössischen Fremdenpolizei und des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit die zum Schutz der einheimischen Arbeitnehmer zu beachtenden Richtlinien bekanntgegeben. Darin wird insbesondere festgehalten, dass die erwähnten Vorschriften über den Arbeitsmarkt nicht nur für Jahresaufenthalter, sondern auch für Saisonarbeiter und Grenzgänger gelten. Die Kantone wurden ersucht, jedes einzelne Gesuch dem Arbeitsamt zur Abklärung zu unterbreiten, ob für die betreffende Stelle geeignete einheimische Arbeitnehmer verfügbar sind.

Mit diesen Richtlinien soll der Vorrang der Beschäftigung einheimischer Arbeitnehmer sichergestellt werden. Der Bundesrat ist sich jedoch bewusst, dass es in der Praxis ebenso sehr auf die Haltung der Sozialpartner ankommt und dass die berechtigten Interessen der kontrollpflichtigen Ausländer nicht einfach in den Wind geschlagen werden dürfen, zumal wenn sie sich seit mehr als fünf Jahren in unserem Land aufhalten und gegen Arbeitslosigkeit versichert sind.

Mit den erlassenen Richtlinien wurde für die kantonalen Behörden bewusst ein möglichst breiter Anwendungsbereich geschaffen, damit sie den menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten des Einzelfalles nach Möglichkeit Rechnung tragen können.

Wir werden die Entwicklung auch auf diesem Gebiet im Auge behalten und die sich allenfalls aufdrängenden zusätzlichen Massnahmen treffen.

63 · Eingliederung der Ausländer in die schweizerische Gemeinschaft

Wie wir bereits in unserem Bericht zur ersten Überfremdungsinitiative ausführten, kann das Ausländerproblem durch Begrenzungsmassnahmen allein nicht gelöst werden (BB1 1967 II 100). Trotz der gegenwärtig ungünstigen Beschäftigungslage ist davon auszugehen, dass unsere Wirtschaft auch weiterhin ausländische Mitarbeiter benötigt. Damit bleiben Vorkehren notwendig, die den Ausländern, besonders wenn sie zusammen mit ihren Familien langfristig oder dauernd in der Schweiz bleiben, die Eingliederung in die schweizerische Gemeinschaft erleichtern. Die Förderung der Eingliederung ist denn auch einer der Hauptbe-

standteile der behördlichen Ausländerpolitik. Der Staat selber leistet seinen Beitrag vorweg dadurch, dass er die Rechtsstellung der Ausländer verbessert. In diese Richtung zielen vor allem die seit der Umstellung von der betriebsweisen zur gesamtschweizerischen Begrenzung getroffenen Vorkehrungen zur Schaffung eines möglichst einheitlichen Arbeitsmarktes, was den ausländischen Arbeitskräften den Stellen-, Berufs- und Kantonswechsel erleichtern soll.

Mit den behördlichen Massnahmen streben wir darüber hinaus eine Regelung an, die es den Ausländern gestattet, sich bei uns einzuleben und sich auch als Ausländer heimisch fühlen zu können, ohne dass sie deswegen ihre angestammte kulturelle Eigenart verlieren müssen. Neben der stufenweisen Verbesserung des Anwesenheitsrechts sind indessen noch weitere Hilfen für die Eingliederung in die schweizerische Gemeinschaft erforderlich.

Im Anschluss an die Abstimmung vom 7. Juni 1970 über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung haben wir das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, im Einvernehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement eine Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem (EKA) einzusetzen. Die Kommission, welche Ende 1970 gebildet wurde, und in der alle gesellschaftlich und wirtschaftlich massgebenden schweizerischen Kreise vertreten sind, verfügt über ein ständiges Sekretariat und zählt derzeit 41 Mitglieder. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, ein möglichst reibungsloses Zusammenleben von Schweizern und Ausländern herbeizuführen.

Bereits 1973 erarbeitete die Kommission ein «Konzept zum Ausländerproblem», in welchem die Ursachen der zwischen dem einheimischen und dem ausländischen Bevölkerungsteil bestehenden Spannungen und des in einem grossen Teil der Schweizer Bevölkerung herrschenden Unbehagens untersucht wurden. Zur Verbesserung der Situation postulierte sie eine systematische Eingliederungspolitik und meinte damit den Einsatz verschiedenster Massnahmen, welche das Einleben der Ausländer in der Schweiz entsprechend der mutmasslichen Aufenthaltsdauer erleichtern sollen, und die geeignet sind, Vorurteile der einen oder anderen Seite abzubauen. Das «Konzept» enthält konkrete Vorstellungen und Hinweise für ein schrittweises Hineinwachsen der Ausländer in unsere gesellschaftliche und staatliche Ordnung.

Die Aufgabe der EKA beschränkt sich nicht mehr wie zu Beginn ihrer Tätigkeit vornehmlich auf die Auslotung des Ausländerproblems nach den verschiedensten Richtungen und die Ausarbeitung entsprechender Berichte. Sie umfasst jetzt vielmehr zum grössten Teil Fragen, die mit der Durchsetzung des als nötig Erkannten zusammenhängen. Allerdings muss sich die Kommission dabei in den meisten Fällen auf die Ausarbeitung von Vorschlägen sowie Verhaltens- und Aktionsprogrammen beschränken und die Verwirklichung den dafür zuständigen – öffentlichen und privaten – Stellen, Einrichtungen und Organisationen überlassen. Jedenfalls kann die Aufgabe bei weitem nicht allein vom Staat, auf Bundesebene bewältigt werden. Die Lösungen sind vielmehr und vor allem dort zu erarbeiten, wo sich das Zusammenleben von Schweizern und Ausländern menschlich, kulturell, sozial und wirtschaftlich abspielt; also in den Betrieben, am

Arbeitsplatz, am Wohnort und in den Quartieren, in den Vereinen, aber auch in den Orts- und Kirchgemeinden und nicht zuletzt in den Schulen.

Aus dieser Erkenntnis heraus unterstützt die EKA die auf Gemeinde- oder Kantonsebene koordinierend und anregend wirkenden Arbeitsgemeinschaften oder Kontaktstellen im Dienste der Ausländerfrage; gleichzeitig bemüht sie sich um die Schaffung solcher Einrichtungen auch dort, wo das bis heute nicht als nötig oder vordringlich betrachtet wurde. Sodann sucht und pflegt die Kommission einen ständigen Kontakt mit jenen öffentlichen und privaten Körperschaften, in deren Wirkungsbereich sich Eingliederungsaufgaben stellen, so z. B. mit den Landeskirchen, den Sozialpartnern, den Massenmedien, mit Gremien aus dem Bereich der Gemeinden, der Schule usw.. Daneben organisiert sie in regelmässigen Abständen Zusammenkünfte mit Vertretern der wichtigsten Ausländervereinigungen in der Schweiz und gibt ihnen Gelegenheit, ihre Meinung zu Fragen zu äussern, die in der Kommission aufgearbeitet werden.

Die heutige wirtschaftliche Lage hilft, das Ausländerproblem zwar zahlenmässig zu lösen, nicht jedoch im Bereich der Eingliederung. Im Gegenteil stellen sich hier bisher nicht gekannte Probleme. Es wird Aufgabe der EKA sein, all den Fragen nachzugehen, die sich aufgrund des Konjunkturwechsels im Bereich des Ausländerproblems stellen.

64 Saisonarbeiter und Grenzgänger

Saisonarbeiter und Grenzgänger besitzen den rechtlichen Mittelpunkt ihrer Lebensverhältnisse im Ausland und werden deshalb nicht zur ausländischen Wohnbevölkerung gezählt. Die Rezession hat sich auch auf die Bestände der Saisonarbeiter und Grenzgänger ausgewirkt. So ist der Bestand der Saisonarbeiter innerhalb von zwei Jahren um mehr als die Hälfte zurückgegangen. Die Zahl der Grenzgänger verminderte sich innerhalb eines Jahres von 102 917 auf 85 180. Bei einem erneuten wirtschaftlichen Aufschwung ist aber wieder mit einer gesteigerten Nachfrage nach Saisonarbeitern und Grenzgängern zu rechnen; die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen sind daher in die Ausländerpolitik des Bundesrates einzubeziehen.

641 Saisonarbeiter

Unsere gegenüber den Saisonarbeitern befolgte Politik besteht darin, die Anwendung des Saisonarbeiterstatuts auf Ausländer zu beschränken, welche die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Im Verlaufe der letzten zehn Jahre wurden die Bewilligungen für rund 65 000 Saisonarbeiter in Aufenthaltsbewilligungen umgewandelt; dies entspricht einem jährlichen Durchschnitt von 6500. Es betrifft dies Saisonarbeiter, die während fünf aufeinanderfolgenden Jahren insgesamt 45 Monate in der Schweiz gearbeitet haben. Seit dem 1. Januar 1976 können nunmehr auch Ausländer ein Gesuch um Umwandlung der Saison- in eine Aufenthaltsbewilligung einreichen, die im Verlaufe von vier aufeinanderfolgenden

Jahren während insgesamt 36 Monaten in unserem Land als Saisonarbeiter tätig waren. Eine weitere Bereinigung des Saisonarbeiterstatuts kann dadurch erreicht werden, dass in keinem Fall mehr Saisonbewilligungen für mehr als neun Monate erteilt werden. Sodann sollen Saisonbewilligungen nur noch dann ausgestellt werden, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: befristete, von den Saisonzeiten abhängige Tätigkeit; Beschäftigung in einem Erwerbszweig und Betrieb mit Saisoncharakter; Bekleidung einer Saisonstelle in einem solchen Betrieb.

642 Grenzgänger

Bei den Grenzgängern ergeben sich keine besonderen Schwierigkeiten, insoweit es sich um Ausländer handelt, die seit jeher in der benachbarten Grenzzone wohnen. Insbesondere kehrt der in der schweizerischen Grenzzone arbeitende Ehegatte täglich zu seiner Familie im benachbarten Ausland zurück, und der Arbeitsweg ist vielfach nicht länger als für die Arbeitnehmer in der Schweiz. Die Frage des Familiennachzugs stellt sich deshalb bei den Grenzgängern nicht.

Der Umstand, dass die Grenzgänger den Begrenzungsvorschriften nicht unterstellt sind, führte indessen einerseits zu einer zunehmenden Verlagerung von schweizerischen Betrieben gegen die Grenzzone hin. Andererseits sind immer mehr ausserhalb der Grenzzone wohnende Ausländer in die Grenzzone gezogen, um in der Schweiz als Grenzgänger zu arbeiten. Um zu verhindern, dass immer noch mehr unechte Grenzgänger in unserem Land beschäftigt werden, haben wir schon in unserer Verordnung vom 6. Juli 1973 (AS 1973 1098) über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer eine Bestimmung aufgenommen, wonach eine Grenzgängerbewilligung an neue Grenzgänger nur erteilt werden darf, wenn sie seit mindestens sechs Monaten ihren ordentlichen Wohnsitz in der benachbarten Grenzzone haben. Zudem dürfen Grenzgänger nur innerhalb der Grenzzone tätig sein. Ausserdem haben sie täglich an ihren Wohnsitz in der benachbarten Grenzzone zurückzukehren. Diese Regelung wird beibehalten.

7 Verankerung der Ausländerpolitik auf Gesetzesebene

In den parlamentarischen Debatten über die dritte Überfremdungsinitiative drehten sich die Diskussionen vor allem um die Frage, ob dem Volksbegehren ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe gegenüberzustellen sei oder nicht. Wir legten damals die Gründe dar, die gegen einen förmlichen Gegenvorschlag sprechen. Massgebend für unsere Erwägungen, auf die wir noch zurückkommen werden, war die Überlegung, dass die unterschiedlichen Auffassungen quantitativer und qualitativer Art, die hinsichtlich der zu befolgenden Ausländerpolitik bestehen, durch eine Gesetzesrevision besser aufgefangen werden können als durch eine neue Verfassungsbestimmung. Dieser Auffassung schlossen sich in der Frühjahrs- und Sommersession 1974 auch der National- und der Ständerat an, indem sie eine

Motion der vorberatenden Kommission des Nationalrates annahmen, wonach der Bundesrat beauftragt wurde, den eidgenössischen Räten sobald als möglich einen Bericht und entsprechende Anträge über die künftige Ausländerpolitik, insbesondere zur Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, zu unterbreiten.

Nach der Verwerfung des Volksbegehrens «gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz» am 20. Oktober 1974 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Expertengruppe für die Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ein. Diese erhielt den Auftrag, der Eidgenössischen Fremdenpolizei und den mitinteressierten Bundesstellen bei der Revision des Gesetzes beratend zur Seite zu stehen. Das Ergebnis dieser Beratungen führte zu einem Entwurf für ein neues Ausländergesetz mit Ausländerverordnung.

Dem Entwurf für ein neues Ausländergesetz liegen im wesentlichen vier Zielsetzungen zugrunde. In erster Linie soll ein gesetzlicher Rahmen für die Politik der Stabilisierung und Herabsetzung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung geschaffen werden. Sodann ist die Rechtsstellung des Ausländers festzulegen. Dabei geht es nicht nur um die Frage des Anwesenheitsrechtes, sondern auch um dessen inhaltliche Ausgestaltung, soweit nicht andere Gesetze zum Zuge kommen. Aus diesem Grunde sollen ins neue Ausländergesetz insbesondere Bestimmungen über die persönliche und berufliche Rechtsstellung der Ausländer sowie diejenige ihrer Familien aufgenommen werden. In diesem Zusammenhang wird der Frage der Rechtsstellung der Saisonarbeitskräfte im Hinblick auf unsere Politik zur Herabsetzung der ausländischen Wohnbevölkerung grosse Bedeutung zukommen. Im weiteren ist dem Ausländer der erforderliche Rechtsschutz einzuräumen. Schliesslich müssen die formellrechtlichen Bestimmungen über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer an die heute auf nationaler und internationaler Ebene bestehenden Auffassungen angepasst werden.

Nach erfolgter Auswertung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens werden wir Ihnen mit einer Botschaft den Entwurf für ein neues Ausländergesetz unterbreiten.

Die Ergebnisse der Arbeiten für ein neues Ausländergesetz erlauben uns nunmehr, auch zur Frage Stellung zu nehmen, ob der vierten Überfremdungsinitiative ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe gegenüberzustellen ist, wie dies in der in ein Postulat umgewandelten Motion Jaeger-St. Gallen vom 22. März 1974 verlangt worden ist.

Wir sind zur Überzeugung gelangt, dass es auch gegenüber dem Republikanischen Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» weder notwendig noch angezeigt erscheint, einen Verfassungsartikel als Gegenvorschlag vorzulegen.

In erster Linie gelten nach wie vor die Gründe, die bereits in den parlamentarischen Debatten über die dritte Überfremdungsinitiative gegen einen Gegenvorschlag geltend gemacht wurden.

Wie den drei vorangehenden Überfremdungsinitiativen liegt auch dem vorliegenden Republikanischen Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» die Auffassung zugrunde, dass das Ausländerproblem ausschliesslich eine Frage der Zahl sei. Gegen eine rein zahlenmässige Betrachtungsweise hat sich bereits die im Jahre 1964 eingesetzte Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte ausgesprochen. Danach kann die Überfremdung nicht, auch nicht bei rein demographischer Betrachtung, durch Zahlen oder andere feste Kriterien genau abgegrenzt werden, so dass bei Überschreitung dieser Grenze von einem Verlust der schweizerischen Eigenart gesprochen werden könnte. Die Beurteilung der Überfremdungsfahr ist vielmehr dem Wandel der allgemeinen politischen und kulturellen Anschauungen unterworfen und ändert sich auch je nach der Entwicklung der Wirtschaft.

Im Zusammenhang mit den verschiedenen Volksbegehren gegen die Überfremdung haben wir es stets abgelehnt, irgendwelche Höchstzahlen für Ausländer in die Bundesverfassung aufzunehmen. Eine solche Regelung wäre zu starr und könnte den politischen und wirtschaftlichen Veränderungen nicht genügend Rechnung tragen. Sie stünde zudem im Widerspruch zur freiheitlichen Grundhaltung unserer Verfassung und wäre mit Sinn und Geist der Europäischen Menschenrechtskonvention, der unser Land kürzlich beigetreten ist, nicht vereinbar. Schliesslich liesse sich für eine solche Regelung auch kaum eine tragfähige Mehrheit finden, gingen doch selbst die Auffassungen der Initianten der bisher eingereichten Volksbegehren gegen die Überfremdung hinsichtlich des Ausmasses und der zeitlichen Durchführung des geforderten Ausländerabbaus wesentlich auseinander.

Kommt aber eine zahlenmässige Festlegung der quantitativen Ausländerpolitik in der Bundesverfassung aus den genannten Gründen nicht in Betracht, dann hätte sich ein Gegenvorschlag auf eine allgemeine Formulierung zu beschränken. Darin müsste zum Ausdruck kommen, dass zwischen dem Bestand der schweizerischen und ausländischen Wohnbevölkerung ein ausgewogenes Verhältnis anzustreben sei und dass zu diesem Zwecke die Neueinreisen von Ausländern entsprechend begrenzt werden müssten. Für diejenigen Kreise, welche unsere Ausländerpolitik als zu wenig weitgehend betrachten, würde ein solcher Gegenvorschlag nicht genügen. Zudem könnte bei dessen Annahme nicht verhindert werden, dass später wieder neue Volksbegehren mit neuen Forderungen über den zahlenmässigen Ausländerabbau eingereicht werden. Demgegenüber ist für die Mehrheit der Stimmbürger, die bisher solche Vorstösse ablehnten, eine neue Verfassungsbestimmung nicht notwendig, da bereits der geltende Artikel 69^{ter} eine genügende Grundlage bildet, um die erforderliche Zulassungsbegrenzung gegenüber neu einreisenden Ausländern anzuordnen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die in Artikel 69^{ter} Absatz 1 BV dem Bunde übertragene Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zwar den Kern der ausländerrechtlichen Normen bildet, aber doch nur einen Teil des Ausländerrechts erfasst. Denn das schweizerische Verfassungs- und Gesetzesrecht gilt in der Regel sowohl für

Schweizerbürger als auch für Ausländer. Für die den Ausländern insgesamt zukommenden Rechte und Pflichten ist somit nicht nur auf Artikel 69^{ter} BV, sondern auch auf die übrigen in Betracht kommenden Verfassungsbestimmungen abzustellen. Eine neue Verfassungsbestimmung würde daran nichts ändern; mit ihr könnte keine Gesamtordnung für Ausländer geschaffen werden.

Gegen die Unterbreitung eines Gegenvorschlages spricht schliesslich der Umstand, dass wir dem Republikanischen Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» mit unserer seit Jahren befolgten klaren und entschiedenen Ausländerpolitik und mit der baldigen Vorlage eines neuen Ausländergesetzes eine echte, glaubwürdige Alternative gegenüberstellen, mit der wir die noch bestehenden Ausländerprobleme auch in Zukunft unter Berücksichtigung der menschlichen, politischen und wirtschaftlichen Erfordernisse zu lösen gedenken.

8 Schlussfolgerungen

Die in den letzten Jahren schrittweise verschärften Einwanderungsbeschränkungen haben zusammen mit der ungünstigen Beschäftigungslage dazu geführt, dass die zahlenmässige Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung bereits im Jahre 1975 erreicht werden konnte und dass wir uns heute schon in der Abbauphase befinden. Von Ende 1974 bis Ende 1975 hat sich der gesamte Ausländerbestand von 1 064 526 um 51 816 auf 1 012 710 zurückgebildet. Diese Abnahme verminderte die Überfremdungsgefahr. Auf längere Sicht, namentlich im Fall eines erneuten wirtschaftlichen Aufschwungs sind jedoch weiterhin strenge Massnahmen notwendig, um das Ausländerproblem lösen zu können.

Die Forderungen des Republikanischen Volksbegehrens «zum Schutze der Schweiz» gehen zur Hauptsache dahin, die ausländische Wohnbevölkerung innert zehn Jahren um über 300 000 Personen zu vermindern. Das würde aufgrund der heutigen Zahlen bedeuten, dass neben einem totalen Einreisestopp durchschnittlich jedes Jahr ungefähr 30 000 Ausländer die Schweiz verlassen müssten. Da bei einem wirtschaftlichen Wiederaufschwung die Zahl der freiwilligen Ausreisen erheblich zurückgehen wird, müssten jedes Jahr Tausende von Ausländern zusammen mit ihren Familien aus unserem Land weggewiesen werden. Ein solches Vorgehen widerspräche den elementaren Geboten der Menschlichkeit. Auch volkswirtschaftlich wäre der verlangte Ausländerabbau untragbar, da wesentliche Bedürfnisse wichtiger Bereiche der schweizerischen Wirtschaft nicht mehr berücksichtigt werden könnten und die nicht ausbleibende Abwerbung noch vorhandener Arbeitskräfte zu entsprechenden Lohnsteigerungen führte, was die Inflation wieder antreiben würde. Die Erfüllung der Forderungen der Initianten würde ausserdem zahlreiche von der Schweiz abgeschlossene völkerrechtliche Verträge verletzen. Dies würde sich sehr nachteilig auf unsere Aussenbeziehungen auswirken und hätte ernste Folgen für unsere Auslandschweizer, die mit schwerwiegenden Retorsionsmassnahmen rechnen müssten. Das vorliegende Volksbegehren ist daher abzulehnen.

In konsequenter Fortführung unserer Ausländerpolitik werden wir einerseits die Gesamtzahl der Ausländer weiter schrittweise herabsetzen, bis ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und ausländischen Wohnbevölkerung verwirklicht ist. Andererseits sind wir bestrebt, den sich langfristig oder dauernd in der Schweiz aufhaltenden Ausländern die Eingliederung in unsere Gemeinschaft zu erleichtern. Die Grundzüge unserer Ausländerpolitik sollen nicht in einen Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe gekleidet, sondern in dem in Aussicht genommenen neuen Ausländergesetz verankert werden.

9 Abschreibung eines Postulates

Wir beantragen Ihnen, nachstehenden Vorstoss abzuschreiben:

1974P 11985 Überfremdungsinitiative. Gegenvorschlag (N 19. 3. 1975, Jaeger-St. Gallen).

10 Antrag

Aufgrund unserer Ausführungen beantragen wir Ihnen, das vorliegende Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz», Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 8. März 1976

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Gnägi

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
über das Republikanische Volksbegehren
«zum Schutze der Schweiz»
(4. Überfremdungsinitiative)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung des am 12. März 1974 eingereichten Republikanischen Volksbegehrens «zum Schutze der Schweiz»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 8. März 1976²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Das Republikanische Volksbegehren vom 12. März 1974 «zum Schutze der Schweiz» wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.

² Dieses Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

I

Artikel 69^{quater} (neu)

1. Der Bund sorgt dafür, dass die Zahl der in der Schweiz wohnhaften ausländischen Niedergelassenen und Aufenthalter 12,5 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung nicht übersteigt.
2. Wenn die Zahl der ausländischen Niedergelassenen und Aufenthalter 12,5 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen gemäss der letzten Volkszählung übersteigt, tritt in Abweichung von Artikel 69^{ter} folgendes Gesetz in Kraft:
Der Bund befristet alle neuen Aufenthaltsbewilligungen und Aufenthaltsverlängerungen derart, dass der Ausländer keinen Rechtsanspruch auf Niederlassung erheben kann.

¹⁾ BBl 1974 I 1192

²⁾ BBl 1976 I 1337

3. Als einzige Massnahme zur Bekämpfung der Überfremdung durch erleichterte Einbürgerung kann der Bundesrat gemäss Artikel 44^{ter} BV bestimmen, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizerbürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizerbürgerin war und die Eltern zurzeit der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben.
4. Bei der Zahl der Ausländer nicht mitgezählt und von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen sind: Saisonarbeiter, Grenzgänger, Dozenten und Schüler höherer Lehranstalten, politische Flüchtlinge, Kranke, Angehörige diplomatischer und konsularischer Vertretungen, Funktionäre internationaler Organisationen.
5. Die volkswichtigen Dienstleistungsbetriebe wie Spitäler, Altersheime, Pflegeanstalten, öffentliche Dienste, Landwirtschaft, Gastgewerbe, Nahrungsmittelversorgung, Kleingewerbe und Hausdienst sind bevorzugt mit ausländischen Arbeitskräften zu versehen.
6. Der Bund verfügt, dass keine schweizerischen Arbeitnehmer wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmaßnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten.

II

- a. Artikel 69^{quater} tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwerbungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.
- b. Die Massnahme gemäss I, 1:
Die Normalisierung des Ausländeranteils auf 12,5 Prozent ist innert zehn Jahren durchzuführen.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

**Ausländische Wohnbevölkerung (ohne Saisonarbeiter) am 31. Dezember 1974 und 1975
nach Kantonen und Bewilligungskategorien; approximative Ausländeranteile**

Tabelle 1

1370

Kanton	Jahresaufenthalter				Niedergelassene				Im ganzen				Approximative Ausländeranteile ¹⁾	
	1974	1975	Veränderung		1974	1975	Veränderung		1974	1975	Veränderung		1974 %	1975 %
			Absolut	%			Absolut	%			Absolut	%		
ZH	83 275	71 578	-11 697	-14,0	130 569	133 231	+ 2 662	+2,0	213 844	204 809	- 9 035	- 4,2	19	18
BE	39 178	31 472	- 7 706	-19,7	58 335	58 469	+ 134	+0,2	97 513	89 941	- 7 572	- 7,8	10	9
LU	13 405	10 920	- 2 485	-18,5	17 350	17 546	+ 196	+1,1	30 755	28 466	- 2 289	- 7,4	11	10
UR	1 156	996	- 160	-13,8	1 247	1 223	- 24	-1,9	2 403	2 219	- 184	- 7,7	7	7
SZ	4 807	3 991	- 816	-17,0	5 731	5 881	+ 150	+2,6	10 538	9 872	- 666	- 6,3	11	11
OW	961	850	- 111	-11,6	851	846	- 5	-0,6	1 812	1 696	- 116	- 6,4	7	7
NW	781	617	- 164	-21,0	1 190	1 155	- 35	-2,9	1 971	1 772	- 199	-10,1	8	7
GL	3 385	2 754	- 631	-18,6	3 377	3 490	+ 113	+3,3	6 762	6 244	- 518	- 7,7	18	17
ZG	5 047	4 129	- 918	-18,2	6 523	6 751	+ 228	+3,5	11 570	10 880	- 690	- 6,0	16	15
FR	9 445	7 773	- 1 672	-17,7	8 191	8 423	+ 232	+2,8	17 636	16 196	- 1 440	- 8,2	10	9
SO	14 223	11 700	- 2 523	-17,7	19 286	19 599	+ 313	+1,6	33 509	31 299	- 2 210	- 6,6	15	14
BS	17 936	15 958	- 1 978	-11,0	23 033	24 192	+ 1 159	+5,0	40 969	40 150	- 819	- 2,0	18	18
BL	15 374	12 684	- 2 690	-17,5	23 541	24 238	+ 697	+3,0	38 915	36 922	- 1 993	- 5,1	18	17
SH	5 435	4 530	- 905	-16,7	7 929	7 813	- 116	-1,5	13 364	12 343	- 1 021	- 7,6	19	17
AR	3 251	2 767	- 484	-14,9	3 211	3 286	+ 75	+2,3	6 462	6 053	- 409	- 6,3	13	13
AI	540	426	- 114	-21,1	403	422	+ 19	+4,7	943	848	- 95	-10,1	7	6
SG	25 319	20 518	- 4 801	-19,0	34 123	34 215	+ 92	+0,3	59 442	54 733	- 4 709	- 7,9	15	14
GR	8 720	7 702	- 1 018	-11,7	10 483	10 985	+ 502	+4,8	19 203	18 687	- 516	- 2,7	12	12
AG	34 173	27 463	- 6 710	-19,6	45 831	46 493	+ 662	+1,4	80 004	73 956	- 6 048	- 7,6	18	17
TG	14 133	11 365	- 2 768	-19,6	19 679	19 555	- 124	-0,6	33 812	30 920	- 2 892	- 8,6	18	17
TI	22 610	19 778	- 2 832	-12,5	47 654	50 615	+ 2 961	+6,2	70 264	70 393	+ 129	+ 0,2	27	27
VD	45 565	38 016	- 7 549	-16,6	68 000	71 650	+ 3 650	+5,4	113 565	109 666	- 3 899	- 3,4	22	21
VS	10 215	8 731	- 1 484	-14,5	11 497	12 223	+ 726	+6,3	21 712	20 954	- 758	- 3,5	10	10
NE	12 382	9 888	- 2 494	-20,1	23 155	23 236	+ 81	+0,3	35 537	33 124	- 2 413	- 6,8	21	20
GE	35 189	31 636	- 3 553	-10,1	66 832	68 931	+ 2 099	+3,1	102 021	100 567	- 1 454	- 1,4	32	32 ²⁾
Total	426 505	358 242	-68 263	-16,0	638 021	654 468	+16 447	+2,6	1 064 526	1 012 710	-51 816	- 4,9	16,8	16,1

¹⁾ Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung.

²⁾ Inkl. internationale Funktionäre und deren Familien
beläuft sich der Ausländeranteil auf etwa 36%.

Funktionäre internationaler Büros
und ausländischer Verwaltungen
inkl. Familienangehörige (Schätzung)

1974

1975

23 000

24 000

**Berechnung des geforderten Ausländerabbaus aufgrund des per Ende 1975 erhobenen Ausländerbestandes
(Jahresaufenthalter und Niedergelassene)**

Tabelle 2

Kanton	Berechnung der zulässigen Höchstzahl						Abbaurechnung				
	Bestand Schweizer am 1. 12. 70 ¹⁾	Bestand Ausländer am 31. 12. 75		Prozent Aufteilung des Ausl. best. auf die Kantone	Höchstzahl gem. Initiative		Bestand Jahresaufenthalter am 31. 12. 75	Abbau Jahresaufenthalter			
		Total	In % von Kol. 2		Absolut (gem. %-Ant. in Kol. 5) ²⁾	In % von Kol. 2		Total (Kol. 3-6)	Restbestand (Kol. 8-9)	Unterbestand (Kol. 9-8)	Abbau pro Jahr
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ZH	897 700	204 809	22,8	20,2	142 200	15,8	71 578	62 609	8 969	-	6 261
BE	881 600	89 941	10,2	8,9	62 600	7,1	31 472	27 341	4 131	-	2 734
LU	259 500	28 466	11,0	2,8	19 700	7,6	10 920	8 766	2 154	-	877
UR	31 400	2 219	7,1	0,2	1 400	4,5	996	819	177	-	82
SZ	81 300	9 872	12,1	1,0	7 000	8,6	3 991	2 872	1 119	-	287
OW	22 900	1 696	7,4	0,2	1 400	6,1	850	296	554	-	30
NW	23 300	1 772	7,6	0,2	1 400	6,0	617	372	245	-	37
GL	31 300	6 244	19,9	0,6	4 200	13,4	2 754	2 044	710	-	204
ZG	57 300	10 880	19,0	1,1	7 700	13,4	4 129	3 180	949	-	318
FR	163 500	16 196	9,9	1,6	11 300	6,9	7 773	4 896	2 877	-	490
SO	189 800	31 299	16,5	3,1	21 800	11,5	11 700	9 499	2 201	-	950
BS	193 600	40 150	20,7	4,0	28 200	14,6	15 958	11 950	4 008	-	1 195
BL	166 200	36 922	22,2	3,6	25 300	15,2	12 684	11 622	1 062	-	1 162
SH	58 900	12 343	21,0	1,2	8 400	14,3	4 530	3 943	587	-	394
AR	41 800	6 053	14,5	0,6	4 200	10,0	2 767	1 853	914	-	185
AI	12 000	848	7,1	0,1	700	5,8	426	148	278	-	15
SG	325 600	54 733	16,8	5,4	38 000	11,7	20 518	16 733	3 785	-	1 673
GR	138 000	18 687	13,5	1,8	12 700	9,2	7 702	5 987	1 715	-	599
AG	353 300	73 956	20,9	7,3	51 400	14,5	27 463	22 556	4 907	-	2 256
TG	148 800	30 920	20,8	3,1	21 800	14,7	11 365	9 120	2 245	-	912
TI	178 000	70 393	39,5	6,9	48 600	27,3	19 778	21 793	-	2 015	2 179
VD	396 300	109 666	27,7	10,8	76 000	19,2	38 016	33 666	4 350	-	3 367
VS	185 300	20 954	11,3	2,1	14 800	8,0	8 731	6 154	2 577	-	615
NE	132 500	33 124	25,0	3,3	23 200	17,5	9 888	9 924	-	36	992
GE	219 800	100 567	45,8	9,9	69 700	31,7	31 636	30 867	769	-	3 087
Total	5 189 700	1 012 710	19,5	100	703 700	13,6	358 242	309 010	51 283 ³⁾	2 051	30 901

¹⁾ Gemäss Volkszählung. ²⁾ Siehe Ziffer 411 des Berichtes. ³⁾ Effektiv: 51 283 - 2 051 = 49 232.

Erläuterungen zu den Tabellen 1 und 2

Tabelle 1:

Ausländische Wohnbevölkerung am 31. Dezember 1974 und 1975 nach Kantonen und Bewilligungskategorien; approximative Ausländeranteile

In dieser Tabelle wird die zahlenmässige Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung im Jahre 1975 dargestellt. Die Kolonnen 2 bis 5 zeigen die im Bestand der Jahresaufenthalter und die Kolonnen 6 bis 9 die im Bestand der Niedergelassenen eingetretenen Veränderungen. Das Total beider Kategorien ist in den Kolonnen 10 bis 13 aufgeführt. In den beiden letzten Kolonnen (14 und 15) wird dieses Total an der gesamtschweizerischen Bevölkerung (Schweizer und Ausländer) gemessen. Der so berechnete Ausländeranteil beläuft sich Ende 1975 für die ganze Schweiz auf 16,1 Prozent; im Kanton Zürich auf 18 Prozent, Bern 9 Prozent usw..

Tabelle 2:

Berechnung des geforderten Ausländerabbaus aufgrund des per Ende 1975 erhobenen Ausländerbestandes (Jahresaufenthalter und Niedergelassene)

In den Kolonnen 2 bis 7 wird die geforderte zulässige Höchstzahl für jeden Kanton berechnet und in den Kolonnen 8 bis 12 der geforderte Abbau ermittelt. Als Ausgangspunkt zur Berechnung der zulässigen Höchstzahl dient der in der Volkszählung vom 1. Dezember 1970 ermittelte und in Kolonne 2 aufgeführte Bestand der Schweizer. In Kolonne 3 wird diesem Bestand die vom Zentralen Ausländerregister auf Ende 1975 erhobene Zahl der Ausländer gegenübergestellt. Sie beläuft sich gesamtschweizerisch auf 1 012 710 und setzt sich aus den Kantonsbeständen Zürich 204 809, Bern 89 941, Luzern 28 466 usw. zusammen. In Kolonne 5 werden diese Kantonsbestände am gesamtschweizerischen Bestand gemessen. Auf den Kanton Zürich entfallen z. B. 20,2 Prozent, Bern 8,9 Prozent, Luzern 2,8 Prozent sämtlicher 1 012 710 Ausländer. Mit diesen Prozentsätzen wird in Kolonne 6 die zulässige Höchstzahl von 703 700 (vgl. Ziff. 411) auf die Kantone verteilt, was für die Kantone Zürich 142 200, Bern 62 600, Luzern 19 700 usw. ergibt. Um den derzeitigen Ausländerbestand auf 703 700 zu vermindern, ist die Zahl der Ausländer im Lauf von zehn Jahren um 309 010 (Kol. 9) zu verringern. Damit wird, gemessen am Bestand der Schweizer, ein Ausländeranteil von 13,6 Prozent (Kol. 7) erreicht sein. Im Kanton Zürich ist der Bestand um 62 609, Bern 27 341, Luzern 8766 usw. herabzusetzen.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Republikanische
Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» (4. Überfremdungsinitiative) (Vom 8. März
1976)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.022
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.05.1976
Date	
Data	
Seite	1337-1372
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 695

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.