

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

UNION SYNDICALE SUISSE · UNIONE SINDACALE SVIZZERA

1.131 / 3.214 / 6.421

3000 Bern 23, Postfach 64
21. August 1974

BERICHT ZUR ABSTIMMUNG UEBER DIE 3. UEBERFREMUNDINGSINITIATIVE =====

I Zielsetzungen und Wirkungen der verschärften Stabilisierungs- politik

Es gilt, die Angst zu beseitigen

Trotz der fast bruchlosen Hochkonjunktur, welche die Schweiz seit Kriegsende bis vor relativ kurzer Zeit erlebte, und der damit verbundenen Wohlstandssteigerung, lebt vor allem ein Teil der Arbeiterschaft in einer gewissen Angst. Der Bedrängniszustand, der durch die grosse und von 1959 - 64 allzu rasche Zunahme der Ausländerzahlen entstanden ist, hat eine besonders bei den Aelteren ausgeprägte Furcht entstehen lassen, es könne soweit kommen, dass "die Schweizer" und insbesondere die Arbeiterschaft im eigenen Lande oder auch im "angestammten" Betrieb immer weniger zu sagen habe. Das während der Kriegszeit gestärkte Selbstvertrauen hat bei vielen unter dem Einfluss der Einwanderung und die durch sie hervorgerufene Ueberflutungsangst einen schweren Schock erhalten.

Der Ruf nach Abwehrmassnahmen, wobei zum Teil ein drastischer und dramatischer Abbau gefordert wird, hat bei einem erheblichen Teil der Ausländer ebenfalls intensive Angstgefühle entstehen lassen. Sie fühlen sich und ihre Familienangehörigen von Ausweisung bedroht. Damit wird auch in ihre persönlichen Verhältnisse ein so grosses Unsicherheitsgefühl hineingetragen, dass ein erheblicher Teil der Ausländer ebenfalls zu aggressiven Abwehrreaktionen neigt. Es gehört zur Tragik der Situation, dass beide Gruppen sich nicht als "Angreifer" betrachten, sondern jede glaubt, als Angegriffener und in seinen Rechten verletzt oder gefährdeter zu einer der Bedrohung angemessenen, d.h. heftigen Abwehrreaktion berechtigt zu sein.

Es ist offensichtlich, dass diese Angst- und Abwehrreaktionen, die grosse Teile beider Gruppen erfasst hat, die Arbeiterbewegung gewerkschaftlich und politisch schwächt. Diese Schwächung hat sich seit Jahren zugunsten anderer, einen extremen Kurs steuernder Gruppen wie aber auch der traditionellen Rechten ausgewirkt.

Es ist seit Jahren ein Hauptziel der Politik des SGB, die Angst womöglich bei beiden Gruppen abzubauen und ihr Selbstvertrauen zu stärken. Nur dadurch kann ein erträgliches Zusammenleben erreicht werden und der Einfluss der Arbeiter- und Arbeitnehmerbewegung die dringend notwendige Verstärkung erfahren.

Wie lässt sich dieses Ziel erreichen?

Die Angst der Schweizer vor "Ueberflutung" kann nur durch eine Stabilisierung und einen gewissen Abbau der Zahl der Ausländer erreicht werden. Vollzieht sich diese Stabilisierung oder auch ein Abbau jedoch durch Ausweisung, so tritt bei den Ausländern keine Beruhigung ein, sondern ihre Angstzustände und damit ihre Neigung zu irrationalen Reaktionen verstärkt sich. Der Gewerkschaftsbund hat sich deshalb von allem Anfang an, als er begann, eine restriktive Einwanderungspolitik zu fordern, auf den Grundsatz festgelegt, dass die Stabilisierung und der Abbau nicht durch Ausweisung, sondern nur durch "Regulierung an der Grenze", d.h. durch Zuzugsbeschränkungen erreicht werden sollte. Leider hat sich dies psychologisch auf die Ausländer nur beschränkt ausgewirkt, weil, zum Teil unter dem Einfluss extremer Gruppen, die Forderung nach Ausweisungen weiter propagiert und auch von einem Teil der Arbeiterschaft unterstützt wurde. Trotz der Verbesserung der Rechtsstellung - Uebergang zur Niederlassung -, die viele Ausländer erfahren haben, hat sich das Gefühl der Sicherheit in den persönlichen Lebensverhältnissen, welche die Voraussetzung einer bessern Integrationsbereitschaft ist, noch nicht im erhofften Ausmass erreichen lassen.

Trotzdem seit 1969 die Zahl der ganzjährig anwesenden ausländischen Erwerbstätigen - Jahresaufenthalter und Niedergelassene - nicht nur eine Stabilisierung, sondern einen leichten Abbau erfahren hat, ist auch bei einem erheblichen Teil der Schweizer noch keine ausgeprägte Verminderung des Bedrohungsgefühls entstanden. Während Jahren hatte der Gewerkschaftsbund seine Forderung auf Stabilisierung und Abbau ausschliesslich auf die erwerbstätigen Ausländer beschränkt. Es hätte elementaren menschlichen Erwägungen widersprochen, eine Verewigung der Praxis der Familientrennung, die unter dem Namen Rotationspolitik betrieben wurde, von gewerkschaftlicher Seite zu dulden oder aktiv zu unterstützen. Eine Stabilisierung und erst recht ein Abbau der Zahl der Erwerbstätigen muss zwar notgedrungen längerfristig auch zu einer Tendenz der Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung führen. Bis zur Normalisierung der Alters- und Familienstruktur der Ausländer führt jedoch eine Stabilisierung der Zahl der Erwerbstätigen in der Uebergangszeit zu einem Anstieg der Zahl der Familienangehörigen.

Die seit dem Jahr 1969 vom Bundesrat verfolgte Politik der Stabilisierung der erwerbstätigen Niedergelassenen und Jahresaufenthalter war zwar erfolgreich; sie hat aber, was vorauszusehen war, einen weiteren Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung nicht verhindert. Vor allem infolge des Familiennachzugs der zu Jahresaufenthaltern umgewandelten Saisonarbeiter und des Geburtenüberschusses der Ausländer, hat die ausländische Wohnbevölkerung weiter zugenommen.

Trotzdem die "Ueberfremdung am Arbeitsplatz" nicht mehr zugenommen hat, hat das Gespenst der Ueberflutung bei einem Teil der Schweizer seine Wirksamkeit nicht eingebüsst.

Sowohl um zu einem Abbau der Erwerbstätigen zu kommen als auch um der Ueberflutungsangst entgegenzuwirken, hat der SGB die Forderung

nach einer Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung erhoben. Der Kongress in St. Gallen hat diese Forderung sanktioniert. Hans-Peter Tschudi hat im Auftrag des Bundesrates diese Zielsetzung als Bestandteil der offiziellen Ausländerpolitik am Kongress bestätigt und eine Verwirklichung in absehbarer Zeit in Aussicht gestellt.

Der Bundesratsbeschluss vom 9. Juli 1974 hat diese Zielsetzung sogar in verschärfter Form für die Durchführungsbestimmungen des Ausländerrechts übernommen. Art. 1, Abs. 1 des Beschlusses umschreibt die Zielsetzung folgendermassen:

"Die Zahl der erwerbstätigen Niedergelassenen und Jahresaufenthalter ist in der Weise zu begrenzen, dass mindestens¹⁾ die Stabilisierung der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung in diesem Jahrzehnt verwirklicht wird."

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen SGB, parlamentarischer Minderheit und Bundesrat, der von einer knappen Mehrheit des Nationalrates unterstützt wurde, waren anlässlich der Diskussion der Initiative der Nationalen Aktion, abgesehen von Details, nicht materieller Natur. Sie betrafen vorwiegend die Rechtsform. Wir hätten, aus politischen Gründen, eine Verfassungsvorschrift vorgezogen, während der Bundesrat vorerst nur einen Bundesratsbeschluss wollte, später ergänzt durch eine Revision des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Dabei bestand auf beiden Seiten Klarheit darüber, dass ein Abbau der Erwerbstätigen und eine Stabilisierung, gefolgt von einem gewissen Abbau auch der Wohnbevölkerung, nur in einem mässigen Tempo erfolgen kann, wenn der Grundsatz der "Regulierung an der Grenze" und der Verzicht auf Ausweisungen beibehalten werden sollen.

Auswirkung der verschärften Begrenzungsmaßnahmen

Die Politik der Stabilisierung und eines anschliessenden mässigen Abbaus der ausländischen Wohnbevölkerung wird von vielen Ueberfremdungsgegnern als schwächliche, halbe Massnahmen hingestellt, die an den bestehenden Verhältnissen nicht viel ändern. Diese Meinung ist weitgehend unzutreffend. Leider ist vielen Schweizern wie Ausländern nicht bewusst, wie tiefgreifend die Änderungen sich auf die Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung auswirken werden. Es ist ihnen zu wenig bewusst, dass mit der quantitativen Stabilisierung und einem mässigen Abbau der Wohnbevölkerung deren Struktur nicht gleichbleiben kann. Es tritt vielmehr eine erhebliche Änderung ein, welche die Trends verstärkt, die bereits seit 1969 deutlich in Erscheinung getreten sind.

Welcher Art sind diese Veränderungen?

Mit der immer weiteren Reduktion der Neueinwanderung erfolgt zwangsläufig eine ständige Zunahme der Aufenthaltsdauer der in der Schweiz anwesenden ausländischen Erwerbstätigen und ein Ansteigen ihres

1) Durch das auf Vorschlag des SGB eingefügte Wort "mindestens" soll zum Ausdruck gebracht werden, dass ein eventuell eintretender Abbau nicht zum Anlass genommen werden soll, um die Zahl der Neueinreisen wieder zu vergrössern.

Durchschnittsalters sowie eine Normalisierung ihrer Familienstruktur. Diese Entwicklung ist bereits weit fortgeschritten. Als Folge der bisherigen Massnahmen sind heute rund 80 Prozent der ausländischen Erwerbstätigen - ohne Saisoniers und Grenzgänger - seit 5 und mehr Jahren in der Schweiz ansässig. Eigentlich sollte man annehmen, das weitgehende Aufhören von Neueinreisen und damit der Wegfall der Ueberflutung durch mit schweizerischen Verhältnissen unvertraute Ausländer hätte bereits zu einer gewissen psychologischen Entlastung führen sollen. Es ist merkwürdig, dass dies nicht in grösserem Umfang geschehen ist.

Heute übersteigt die Zahl der erwerbstätigen Niedergelassenen, die in der Regel mindestens seit 10 Jahren in der Schweiz wohnhaft sind, die Zahl der Jahresaufenthalter bereits beträchtlich. Mindestens die Hälfte der erwerbstätigen Ausländer - immer ohne Saisoniers und Grenzgänger - befindet sich gegenwärtig seit mindestens 10 Jahren in der Schweiz.

Damit stellt sich die Frage, wie lange bleibt ein Fremder eigentlich so fremd, dass er als Bedrohung empfunden wird? Man darf doch wohl annehmen, dass sowohl jene, die beruflich unzureichend waren oder die unfähig zum Einleben in die schweizerischen Verhältnisse waren, unser Land zum grössten Teil wieder verlassen haben. Ist der wesentlich anders als noch vor wenigen Jahren zusammengesetzte Bestand ausländischer Erwerbstätiger wirklich noch im gleichen Masse fremd wie dies während der grossen Einwanderungswelle 1959 - 64 der Fall war?

Gleichzeitig ist die rasche Fortschritte machende Normalisierung der Familienstruktur weit davon entfernt, eine Bedrohung zu sein. Sie ist vielmehr eine Voraussetzung der Integration und des allmählichen Aufgehens der ausländischen in der schweizerischen Wohnbevölkerung. Die zweite Ausländergeneration wird, wenn überhaupt, weniger fremd als die erste Generation sein.

Bei den ausländischen Niedergelassenen trifft es bereits heute auf einen Erwerbstätigen einen Nichterwerbstätigen; bei den Jahresaufenthaltern ist diese Verhältniszahl noch nicht erreicht. Der Normalisierungsprozess der Alters- und Familienstruktur ist damit noch nicht abgeschlossen. Wesentlich ist jedoch, dass der fortschreitende Normalisierungsprozess dazu führen wird, dass innert relativ kurzer Zeit die Hälfte der Ausländer in der Schweiz geboren sein oder doch einen wesentlichen Teil seiner Ausbildungszeit hier verbracht haben wird. Bezeichnet man nicht nur die hier geborenen, sondern auch jene, die vor dem Eintritt ins Erwerbsleben hier Schulen besucht haben, als "zweite Generation", so lässt sich feststellen, dass bereits heute mindestens 400'000 Ausländer zur zweiten oder einer späteren Generation gehören. Diese zweite Generation kann, wenn nicht durch das Andauern emotioneller Extremreaktionen eine Verzögerung und Ghetto-bildung bewirkt wird, wohl weitgehend integriert werden. Die Stabilisierung und ein mässiger Abbau der ausländischen Wohnbevölkerung werden innert relativ weniger Jahre dazu führen, dass die Hälfte und bald mehr des Ausländerbestandes der zweiten Generation angehören werden.

Auch hier gilt es wieder die Frage zu stellen, wie lange bleibt ein Fremder "fremd"? Soll eigentlich die Abwehrreaktion, die gegenüber der grossen Welle der Ersteinwanderer verständlich war, noch auf die zweite Generation übertragen werden?

Nur mehr nebenbei sei angemerkt, dass die Drosselung der Neueinreisen dazu führen wird, dass der Anteil der Erwerbstätigen an der ausländischen Wohnbevölkerung während einiger Zeit rückläufig bleiben wird. Die verschärfte Stabilisierungspolitik ist also wirtschaftlich gesehen kein "Geschäft".

Man wird unserem Land immer weniger vorwerfen können, es importiere Arbeitskräfte, setze sich aber über alle menschlichen Rücksichten hinweg. Die verschärfte Politik mag ökologisch zu einer Entdramatisierung führen, wirtschaftlich gesehen bringt sie infolge der Verschiebung der Anteilsquoten zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen während einiger Zeit keine Verbesserung. Dies wird sich erst mit dem vermehrten Eintritt der zweiten Generation ins Erwerbsleben wieder ändern.

Das Grundkonzept der verschärften, nun auch von den Bundesbehörden übernommenen Ausländerpolitik besteht darin, Neueinreisen von "ganz Fremden" fast vollständig zu unterbinden, die Alters- und Familienstruktur der anwesenden Ausländer möglichst rasch zu normalisieren und über die zahlenmässig rasch zunehmende zweite Generation eine Integration der ausländischen Wohnbevölkerung zu vollziehen. Auf diese Art sollte es möglich sein, das Ausländerproblem zu entschärfen und anschliessend weitgehend zum Verschwinden zu bringen.

Bei der zweiten Generation stellt sich auch die Einbürgerungsfrage auf andere Weise als bei bereits im Erwerbsalter einreisenden Ausländern. Die "Normalisierung" der staatsrechtlichen Rechtsstellung insbesondere der zweiten Generation sollte es auch erleichtern, den politischen Einfluss der Arbeiter- und Arbeitnehmerbewegung wieder zu verstärken.

II Statistische Ergänzung zu den Auswirkungen der bisherigen Stabilisierungspolitik

Die Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen hat sich seit 1969 wie folgt entwickelt:

Tab. 1 Ausländische erwerbstätige Niedergelassene und Jahresaufenthalter

	(Jahresendzahlen)	
	1969	1973
Niedergelassene	158'000	287'000
Jahresaufenthalter	445'000	308'000
Zusammen	603'000	595'000

Die Verschiebung von den stark rückläufigen Jahresaufenthaltern zu den Niedergelassenen - eine Folge der Einreisebeschränkungen - kommt deutlich zum Ausdruck, ebenso die Einhaltung des sog. Stabilisierungsversprechens.

Die Angaben über die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung zeigen eine ähnliche Verschiebung. Auch hier übersteigt die Zahl der Niedergelassenen nun jene der Jahresaufenthalter deutlich. Der Rückgang der Jahresaufenthalter (- 177'000) ist hier noch ausgeprägter als bei den Erwerbstätigen (- 137'000).

Tab. 2 Ausländische Wohnbevölkerung 1969/73

Jahr	Jahresaufenthalter	Niedergelassene	Int. Funktionäre (einschl. Familien)	Ausländer insgesamt
1969	655'000	317'000	19'000	991'000
1973	478'000	575'000	23'000	1'067'000

Auch in den Kinderbeständen kommt die Umschichtung zum Ausdruck. Hier überwiegen die Niedergelassenen die Jahresaufenthalter noch deutlicher.

Tab. 3 Kinder unter 16 Jahre

	Jahresaufenthalter	Niedergelassene
1969	143'000	106'000
1972	120'000	176'000

Dass mit der Normalisierung der Altersstruktur der Geburtenüberschuss der Ausländer eher sinken wird, kommt in den Zahlen der letzten Zeit ebenfalls zum Ausdruck:

Tab. 4 Geburten, Todesfälle u. Geburtenüberschuss der Ausländer

	Geburten	Todesfälle	Geburtenüberschuss
1969	29'861	3'995	25'866
1970	29'687	4'007	25'600
1971	28'877	3'967	24'910
1972	28'032	3'761	24'271

Dass der Abbau der Zahl der Jahresaufenthalter sich vor allem bei jenen mit kurzer Aufenthaltsdauer ausgewirkt hat (Über die Beschränkung des "Nachschubs"), zeigt die folgende Tabelle:

Tab. 5 Dauer des Aufenthaltes der erwerbstätigen Jahresaufenthalter¹⁾

Zeitpunkt der Erhebung	Bestand	Hievon in der Schweiz wohnhaft		
		weniger als 3 Jahre	3 und mehr Jahre	5 und mehr Jahre
		%	%	%
1.Okt.55	150'000	113'000 75	37'000 25	16'000 11
Ende Febr. 1959	199'000	150'000 75	49'000 25	22'000 11
Ende Dez. 1968	440'000	192'000 44	248'000 56	169'000 38
Ende Dez. 1969	444'000	195'000 44	249'000 56	186'000 42
Ende Dez. 1970	410'000	164'000 40	246'000 60	180'000 44
Ende Dez. 1971	370'000	126'000 34	244'000 66	170'000 46
Ende Dez. 1972	342'000	97'000 28	245'000 72	160'000 47
Ende Dez. 1973	308'000	86'000 28	222'000 72	153'000 50

1) approximative Zahlen

Zum Abschluss noch die Hochrechnung der für Ende 1974 zu erwartenden Angaben über Bestand und Gliederung der ausländischen Wohnbevölkerung

Tab. 6

Mutmasslicher Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung Ende 1974 (ohne internat. Funktionäre)

	Erwerbstätige	Nichterwerbstätige	Ausl. Wohnbevölkerung
Jahresaufenthalter	275'000	155'000	430'000
Niedergelassene	320'000	320'000	640'000
Total	595'000	475'000	1'070'000

III Die verschärfte Stabilisierungspolitik

Auch die verschärfte Stabilisierungspolitik beruht auf dem Grundsatz der "Regulierung an der Grenze". Die ausreisenden Arbeitskräfte sollen aber nur zu einem noch geringeren Teil als bisher durch neu-einreisende Erwerbstätige ersetzt werden.

1973 fanden noch 31'000 Einreisen ausländischer Erwerbstätiger statt. Gleichzeitig erfolgten 48'000 Ausreisen. Die Kontingente für Neueinreisen sind für die nächste 12-Monatsperiode (August 74/August 75) nun auf 20'500 herabgesetzt worden.

Diese Kürzung setzte eine erhebliche Änderung des bisherigen Rechts voraus. Bisher waren grundsätzlich zwar alle Neueinreisen plafoniert. Um besonders wenig nachgefragte, aber trotzdem wichtige Stellen noch besetzen zu können, wurden einige Berufs- und Erwerbszweige von der Plafonierung ausgenommen. Dies betraf in erster Linie die Spitäler, die Arbeit in privaten Arztpraxen sowie die Privatpflege, die Stellenannahme im Bildungs- und Erziehungswesen sowie der Landwirtschaft. Die diesen Berufs- und Erwerbszweigen gewährten Erleichterungen bewirkten, dass die Zahl der neu rekrutierten Ausländer, mit Ausnahme der Landwirtschaft, von Jahr zu Jahr zunahm. Während die Minderheit der nicht der Plafonierung unterstellten Branchen 1973 zusammen 26'000 Ausländer aus dem Ausland rekrutierten, musste sich die reguläre Wirtschaft - ohne Grenzgänger und Saisoniers - mit einem Ausnahmekontingent von 5'000 Personen begnügen.

Durch die neue Verordnung des Bundesrates werden nun mit ganz wenigen Ausnahmen (Geistliche, Künstler, internationale charitative Organisationen) sämtliche Berufs- und Erwerbszweige der Plafonierung unterstellt. Das Ausnahmekontingent wurde mit 20'500 so bemessen, dass die Spitäler, Aerzte, Schulen sowie die Landwirtschaft, die 1973 zusammen 18'500 ersteinreisende Ausländer rekrutierten, auf diese Quote beschränkt bleiben. Der Rest von 2'000 Personen bildet ein kleines Notfallkontingent, aus dem auch die Bedürfnisse der Forschung befriedigt werden müssen. Die neue Regelung führt praktisch zu einem Einreisestopp für Industrie und Gewerbe.

Infolge des Geburtenüberschusses der ausländischen Wohnbevölkerung sowie des Nachzugs von Familienangehörigen vor allem durch zu Jahresaufenthalten umgewandelte Saisonarbeiter nahm 1973 die ausländische Wohnbevölkerung noch um 20'200 Personen zu. Durch die erste Etappe der verschärften Stabilisierungspolitik sollte diese Zuwachsrates nun halbiert werden. Eine weitere Verschärfung der Einreisebeschränkungen ist nur noch möglich durch den Abbau der Kontingente für Spitäler, Aerzte, Lehrpersonal und Landwirtschaft.

Die nachfolgende Tabelle gibt Aufschluss über die Berechnungsgrundlage des Einreisekontingents. (Siehe nächste Seite)

Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen
Ausländer
Berechnungsgrundlage für die Ermittlung der kantonalen Kontingente
1974

Ausreisen erwerbstätiger Jahresaufenthalter und Niedergelassener	1972	44'000
	1973	48'000

Im Jahre 1974 dürfte die Ausreise erwerbstätiger Ausländer infolge verschärfter Massnahmen etwas geringer ausfallen als im Vorjahr	1974	<u>45'000</u>
---	------	---------------

Budget 1974 für erwerbstätige Ausländer

<u>Abgänge:</u>	Heirat mit Schweizerbürger	3'000	
	Einbürgerungen	4'500	
	Todesfälle	3'500	
	Ausreisen	45'000	56'000
		<hr/>	
<u>Zugänge:</u>	Eintritt ins Erwerbsleben	6'000	
	Ehefrau Schweizerin	2'000	
	Familiennachzug	10'000	
	Angeh. dipl. u. kons. Vertr.	200	
	Liechtenst. Landesbürger	150	
	Flüchtlinge	700	
	Invalid gewordene Ausländer	50	
	Umwandlungen von Saisonaufenth. in Jahresaufenthalter	7'000	
	Vorübergehend ausgereist, max. aber für 2 Jahre	100	
	Ausreisen für Militärdienst	800	
	Stagaires	1'500	
		<hr/>	
		28'500	
	<u>Stabilisierungsabzug</u>	7'200	
	<u>Bundeskontingent</u>	2'300	38'000
		<hr/>	
<u>KANTONALE KONTINGENTE</u>			18'000
			=====

Der sog. "Stabilisierungsabzug" in der vorausgegangenen Tabelle soll verhindern, dass eingebürgerte Ausländer, die meist weiterhin erwerbstätig bleiben, unnötigerweise durch Neueinreisende ersetzt werden. Zudem sei in Erinnerung gerufen, dass die "Eintritte ins Erwerbsleben" keine Neueinreisen darstellen, da es sich um Ausländer handelt, die bereits hier ansässig, aber nicht erwerbstätig waren. Auch die umgewandelten Saisonarbeiter sind keine Neulinge, sondern sie haben während mindestens 5 Jahren insgesamt mindestens 45 Monate in der Schweiz gearbeitet.

Die Masslosigkeit, mit der die liberale Einwanderungsregelung von 1959 - 64 missbraucht wurde, hat nun dazu geführt, dass gegenwärtig die Schweiz wohl zum nicht-kommunistischen Land Europas mit den schärfsten Einwanderungsbegrenzungen geworden ist. Bei einer Annahme der Initiative der Nationalen Aktion müsste der Schritt von der Einreisesperre zur Massenausweisung getan werden.

IV Die dritte Ueberfremdungsinitiative

Text der Initiative

Die Nationale Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat reichte am 3. November 1972 die "Volksinitiative gegen die Ueberfremdung und Uebervölkerung der Schweiz" mit 68'392 gültigen Unterschriften ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

I

Artikel 69quater

- a) Der Bund trifft Massnahmen gegen die Ueberfremdung und Uebervölkerung der Schweiz.
- b) Die Zahl der jährlichen Neueinbürgerungen darf 4000 nicht übersteigen.
- c) Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Zahl der Ausländer in der Schweiz 500'000 nicht übersteigt. Für die Kantone beträgt der Anteil max. 12 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung; Ausnahme Kanton Genf: 25 Prozent.
- d) Bei der Zahl der Ausländer unter Ic nicht mitgezählt und von den Massnahmen gegen die Ueberfremdung und Uebervölkerung ausgenommen sind: 150'000 Saisonarbeiter (welche sich nicht länger als 10 Monate und ohne Familie in der Schweiz aufhalten); 70'000 Grenzgänger; das Spitalpersonal und die Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen.

II

Artikel 69quater tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.

Massnahme gemäss Ic:

Der Abbau ist bis zum 1. Januar 1978 durchzuführen. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung vermindert sich um die Zahl der Einbürgerungen ab 1. Dezember 1970.

Die gemäss Initiative höchstzulässige Ausländerzahl

Die Initiative baut auf einem System der Doppelplafonierung auf. Einerseits werden kantonale Höchstplafonds von 12 Prozent der Wohnbevölkerung schweizerischer Nationalität (Genf 25 %) festgesetzt, andererseits wird eine gesamtschweizerische Höchstzahl genannt. Die aufgrund der kantonalen Plafonds berechnete Höchstzahl liegt um rund 150'000 Personen über der nach den Vorschriften der Initiative berechneten gesamtschweizerischen Höchstzahl.

siehe Tabelle Seite 13

Berechnung der zulässigen Höchstzahl der Niedergelassenen und
Jahresaufenthalter gemäss 3. Ueberfremdungsinitiative

Aufgrund kant. Höchstzahlen	gesamtschweiz. Berechnung
<u>Grundzahl</u>	
12 % der Wohnbevölkerung schweiz. Nationalität Ende 1974 (Schätzung 5'250'000)	630'000
13 % Zuschlag für Genf	28'000
	<u>658'000</u>
	500'000
<u>Zuschläge</u>	
Spitalpersonal	55'000
diplomat. und konsular. Personal; inter. Funktionäre	23'000
	<u>23'000</u>
Zwischentotal	736'000
	578'000
<u>Abzug</u>	
Zahl der Einbürgerungen vom 1.12.70 - 31.12.74 ca.	30'000
	<u>30'000</u>
höchstzulässiger Bestand	706'000
	<u>706'000</u>
	548'000
	<u>548'000</u>
<u>Erforderlicher Abbau</u>	
Geschätzter Jahresend- bestand 1974	1'093'000
	1'093'000
höchstzulässige Zahl	706'000
	<u>706'000</u>
Erforderlicher Abbau	387'000
	<u>387'000</u>
	545'000
	<u>545'000</u>

Die Kantone können damit kein absolutes "Recht" auf einen Ausländeranteil von 12 Prozent haben, da sonst die gesamtschweizerische Höchstzahl um rund 150'000 Personen überschritten würde. Bei der Durchführung der Initiative müsste deshalb wohl in zwei "Runden" vorgegangen werden.

Zunächst einmal hätten die Kantone, die den Höchstbestand von 12 Prozent überschreiten, einen Abbau auf 12 Prozent (Genf 25 %) vorzunehmen. Da nicht alle Kantone die Maximalzahl von 12 Prozent erreichen, würden von diesem ersten Schritt noch nicht alle Kantone betroffen. Insgesamt würde die "erste Runde" zu einem Abbau von etwa 445'000 Niedergelassenen und Jahresaufenthaltern führen.

Für die einzelnen Kantone ergäben sich die folgenden, approximativen Auswirkungen (approximativ, weil die Ausnahmen für das Spitalpersonal und die Diplomaten nicht berücksichtigt und als Stichjahr 1972 gewählt wurden. Bei Berücksichtigung dieser Ausnahmen müsste der Abbauprozentsatz für die "2. Runde" noch erhöht werden):

(Siehe Tabelle Seite 15)

Geht man vom mutmasslichen Endbestand der Niedergelassenen und Jahresaufenthaltern für Ende 1974 aus, so müssten in einer "zweiten Runde" Ausländer im folgenden Umfang abgebaut werden:

Stand Ende 1974	1'090'000
davon in der ersten Runde abgebaut	445'000
	<hr/>
verbleibender Bestand	645'000
höchstzulässiger gesamtschweizerischer Bestand	548'000
	<hr/>
verbleibender Ueberschuss über Höchstzahl (gerundet)	100'000
	=====

Da man den Kantonen, die bereits durch die "erste Runde" einen teilweise drastischen Abbau hätten über sich ergehen lassen müssen, kaum zumuten könnte, auch die "zweite Runde" ausschliesslich zu tragen, müsste die "zweite Runde" wohl gleichmässig auf alle Kantone verteilt werden. Die Kantone hätten den nach der "ersten Runde" verbleibenden Bestand von 645'000 nochmals um rund 100'000, d.h. etwas mehr als 15 Prozent abzubauen. Diese "zweite Runde" würde alle Kantone treffen.

Beide Abbau-"Runden" zusammen würden approximativ die einzelnen Kantone in folgender Weise betreffen:

(Siehe Tabelle Seite 16)

Kantonale Auswirkungen der "ersten Abbaurunde"

(Die folgende Aufstellung entspricht dem Stand Ende 1972. Das Total der kantonalen Ueberschüsse würde sich bis Ende 1974 um ca. 20'000 erhöhen.)

Kanton	Schweizer	Ausländer (abgerundete Zahlen)	%	Stand Ende 1972 Ueberschuss
Zürich	911'800	205'600	<u>22,5</u>	96'184
Bern	889'800	97'400	10,9	
Luzern	260'000	39'800	11,5	
Uri	30'900	2'200	7,1	
Schwyz	81'100	10'200	<u>12,6</u>	468
Obwalden	23'400	1'700	7,3	
Nidwalden	23'900	1'900	7,9	
Glarus	30'600	6'500	<u>21,2</u>	2'828
Zug	60'400	11'100	<u>18,4</u>	3'852
Fribourg	162'600	16'400	10,1	
Solothurn	191'700	32'900	<u>17,1</u>	9'806
Basel-Stadt	183'100	41'300	<u>22,6</u>	19'328
Basel-Land	178'600	36'200	<u>20,3</u>	15'568
Schaffhausen	58'600	13'500	<u>23,0</u>	6'468
Appenzell-AR	41'600	6'700	<u>16,1</u>	1'708
Appenzell-IR	13'700	1'000	7,9	
St. Gallen	325'700	56'700	<u>17,4</u>	16'416
Graubünden	137'500	18'800	<u>13,7</u>	2'300
Aargau	362'200	76'300	<u>21,1</u>	32'836
Thurgau	149'700	32'200	<u>21,5</u>	14'236
Tessin	185'300	70'000	<u>37,8</u>	47'764
Vaud	401'000	115'300	<u>28,8</u>	67'180
Valais	184'000	18'700	10,2	
Neuchâtel	133'900	35'000	<u>26,1</u>	18'932
Genève	216'600	114'900	<u>53,0</u>	(25%)68'750
Total	5'237'000	1'052'000		424'624
				Total Ende 1974 ca.444'624

Approximative kant. Abbauzahlen für Niedergelassene und Jahresaufenthalter

Kantone	Ausl. Wohnbev. Ende 1972 ¹⁾	Abbau erste Runde	Bestand nach 1. Runde	Abbau 2. Runde (15% von Kol. 3)	Bestand nach 2. Runde (Kol. 3 - Kol. 4)	Abbau insges. (Kol. 2 + 4)	Abbau in % Kol. 6 als %-satz von Kol. 1
	1	2	3	4	5	6	
Zürich	205'600	96'184	109'416	16'410	93'006	112'594	54
Bern	97'400	-	97'400	14'610	82'790	14'610	15
Luzern	39'800	-	39'800	5'970	33'830	5'970	15
Uri	2'200	-	2'200	330	1'870	330	15
Schwyz	10'200	468	9'732	1'455	8'277	1'923	18
Obwalden	1'700	-	1'700	255	1'445	255	15
Nidwalden	1'900	-	1'900	285	1'615	285	15
Glarus	6'500	2'828	3'672	540	3'132	3'368	51
Zug	11'100	3'852	7'248	1'080	6'168	4'932	44
Fribourg	16'400	-	16'400	2'460	13'940	2'460	15
Solothurn	32'900	9'806	23'094	3'450	19'644	13'256	40
Basel-Stadt	41'300	19'328	21'972	3'285	18'687	22'613	54
Basel-Land	36'200	15'568	20'632	3'090	17'548	18'658	51
Schaffhausen	13'500	6'468	7'032	1'050	5'982	7'518	55
Appenzell-AR	6'700	1'708	4'992	735	4'257	2'443	36
Appenzell-IR	1'000	-	1'000	150	850	150	15
St. Gallen	56'700	16'416	40'284	6'030	34'254	22'446	39
Graubünden	18'800	2'300	16'500	2'475	14'025	4'775	25
Aargau	76'300	32'836	43'464	6'510	36'954	39'346	51
Thurgau	32'200	14'236	17'964	2'685	15'279	16'921	52
Tessin	70'000	47'764	22'236	3'330	18'906	51'094	72
Vaud	115'300	67'150	48'150	7'215	40'935	74'365	64
Valais	18'700	-	18'700	2'805	15'895	2'805	15
Neuchâtel	35'000	18'932	16'068	2'400	13'668	21'332	60
Genève	114'900	68'750	46'150	6'915	39'235	75'665	65

1) Das Total der kantonalen Ueberschüsse erhöht sich bis Ende 1974 um ca. 20'000.

V Wirtschaftliche, regionale und finanzpolitische Folgen des Ausländerabbaus

Die private Konsumnachfrage würde - im Vergleich zum Zustand ohne Ausländerabbau - nicht proportional zum Bevölkerungsrückgang sinken. Da die Ausländer nur selten gehobene Positionen bekleiden, liegt ihr pro-Kopf-Einkommen im Durchschnitt unter jenem der Schweizer. Zudem überweisen sie einen Teil ihrer Einkommen ins Ausland. Die inländische Konsumgüternachfrage würde deshalb unterproportional zum Ausländerabbau sinken.

Die Probleme lägen deshalb weniger auf der Nachfrageseite als beim Angebot. Es ist anzunehmen, dass es der Verbrauchsgüterindustrie und einigen Dienstleistungsgewerben kaum oder nur mit Mühe gelingen dürfte, mit dem verminderten Arbeitskräftebestand die Nachfrage zu befriedigen. Der Ausländerabbau dürfte im Bereich des privaten Konsums deshalb eine Tendenz zu verstärkten Preissteigerungen auslösen.

Im Sektor der Investitionsgüter müsste hingegen mit einer scharfen Rezession gerechnet werden. Infolge des Rückgangs der Zahl der Beschäftigten würden zahlreiche Unternehmungen über einen zu grossen, schlecht ausgelasteten Maschinenpark verfügen. In vielen Fällen wären die ungenutzten Kapazitäten zudem noch nicht oder nicht vollständig abgeschrieben. Da ein erheblicher Teil der Unternehmungen weder zusätzliche Kapazitäten brauchte, noch finanziell in der Lage wäre, im bisherigen Ausmass zu rationalisieren, dürfte während mehrerer Jahre die Nachfrage nach Investitionsgütern im Inland erheblich absinken. Anschliessend an die Phase des Rückgangs könnte es zu einem starken Nachholbedarf kommen, um den während der Rezessionsperiode aufgestauten technischen Nachholbedarf zu befriedigen.

Die Tendenz zu konjunkturellen Schwankungen, die bei der Investitionsgüterindustrie ohnehin ausgeprägter ist als bei den Konsumgüterindustrien, würde durch den Ausländerabbau während etwa 10 Jahren erheblich verstärkt. Mindestens während und unmittelbar nach der Abbauphase würde im Bereich der Investitionsgüterindustrie sowohl produktions- wie beschäftigungsmässig gesehen das Hauptproblem der Rückgang der Nachfrage sein. Schwierigkeiten, überhaupt noch zu produzieren, dürften dagegen jene Sparten haben, die vom Ausländerabbau besonders betroffen würden, wie z.B. die Giessereien und die Walzwerke.

Die öffentlichen Ausgaben würden durch den Abbau der ausländischen Wohnbevölkerung nicht wesentlich vermindert. Grosse Teile der Staatsausgaben, wie z.B. Zahl und Entlohnung der Beamten, Landesverteidigung, Verkehr würden kaum berührt.

Im Schulhausbau könnte möglicherweise eine gewisse Entlastung eintreten. Diese darf aber nicht überschätzt werden, da der Geburtenüberschuss bereits rückläufig ist (sog. Pillenknick). Die Zahl der Geburten sank bereits von rund 113'000 im Jahre 1964 auf 91'000 im Jahre 1972 (Schweizer und Ausländer). Bei den Betriebsausgaben für die Schulen dürfte es zu keiner erheblichen Entlastung kommen. Man würde wohl eher die Zahl der Schüler pro Klasse senken, als in erheblichem Umfang Lehrer entlassen.

Im Spitalwesen dürften die Verhältnisse ähnlich sein. Die Ausländer konzentrieren sich zur Hauptsache auf die weniger krankheitsanfälligen Altersgruppen. Die Nachfrage nach medizinischen Leistungen würde deshalb nicht proportional zum Ausländerabbau sinken. Möglicherweise könnten die Programme zum Ausbau der Kapazität, nicht aber jene zur Verbesserung der Spitäler, etwas erstreckt werden. Bei den Betriebsausgaben dürfte sich kaum eine Entlastung ergeben.

Aehnlich liegen die Verhältnisse im Gewässerschutz. Die Gebiete, deren Kanalisationssystem und deren Gewässerschutzanlagen noch nicht ausgebaut sind, kämen um den Ausbau nicht herum. Die Erweiterung der bestehenden Anlagen könnten vermutlich zeitlich etwas erstreckt werden. Die Betriebskosten bestehender Anlagen würden kaum vermindert.

Während auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte kaum grosse Entlastungen eintreten dürften, käme es vermutlich auf der Einnahmenseite zu Problemen. Die Einnahmehausfälle dürften die Entlastungen auf der Ausgabenseite übersteigen. Da es wenig angebracht wäre, den Rückgang der privaten Investitionen noch zu verschärfen durch Sparprogramme bei den öffentlichen Investitionen, sollten Steuererhöhungen vorgenommen werden. Damit könnte gleichzeitig der infolge des Arbeitskräfteabbaus eher überlastete Konsumgütersektor etwas gedämpft und der Rückgang bei den Investitionen etwas gemildert werden.

Erhebliche Finanzierungsprobleme würden bei der Sozialversicherung entstehen. Infolge ihres tieferen Durchschnittsalters befinden sich unter den Ausländern proportional weniger Rentenbezüger als bei den Schweizern, hingegen mehr Beitragszahler. Dazu käme, dass für einen Teil der ausgewiesenen Ausländer Abgangsentschädigungen oder Transferzahlungen an ausländische Sozialversicherungen geleistet, d.h. in der Finanzierungsrechnung unvorhergesehene Zahlungen erbracht werden müssten. Sollten alle Leistungsverpflichtungen und Versprechungen (Dynamisierung der Renten) eingehalten werden, so müssten sowohl die Beitragssätze wie die Zuschüsse aus Steuermitteln erhöht werden.

Die regionale Struktur dürfte sowohl bevölkerungsmässig wie wirtschaftlich erhebliche Veränderungen erfahren. Die wirtschaftlich leistungsfähigsten Unternehmen, die sich vorwiegend in den Kantonen mit dem höchsten Ausländerabbau befinden, dürften versuchen, mindestens einen Teil der verlorenen Arbeitskräfte aus schwächeren Unternehmen und Landesteilen durch Abwerbung von Schweizern zu ersetzen. Ein voller Ersatz wäre zwar kaum möglich. Sie würden jedoch vermutlich versuchen, die rentabelsten Teile ihrer Produktion möglichst ungeschmälert erhalten zu können. Gleichzeitig mit dem Abbau der Ausländer würde es zu einer der grössten Binnenwanderungswellen kommen, welche die schweizerische Wirtschaftsgeschichte je kannte. Von der Abwanderung der Schweizer dürften in erster Linie die Alpen- und Voralpengebiete betroffen werden. Die regionale Strukturumschichtung würde deshalb in den wirtschaftlichen Randgebieten der Schweiz erheblich beschleunigt. Diese könnten kaum auf eine verstärkte Hilfe aus den wirtschaftlich weiter entwickelten Regionen des Mittellandes rechnen, da diese mit ihren eigenen Problemen vollauf beschäftigt und auch kaum in der Lage wären, noch grössere Teile ihres Steueraufkommens an die schwächeren Regionen (Alpen, Voralpen, Teile des Juras) - über den Bund - zu übertragen. Die bisher durch die Einwanderung

verzögerte Strukturbereinigung müsste infolge der Ausweisung von 350'000 - 400'000 Arbeitskräften und dem dadurch ausgelösten sekundären Umlagerungsprozess der schweizerischen Arbeitskräfte eine brutale Beschleunigung erfahren.

Auch das Kreditwesen dürfte in erhebliche Schwierigkeiten geraten. Betriebe vor allem des Investitionsgütersektors dürften nicht mehr in der Lage sein, ihren Verpflichtungen zur Amortisation ihrer Bankschulden fristgerecht nachzukommen. Auch ein Teil der Hypothekarschuldner (vor allem Besitzer von nicht mehr vermietbaren alten Wohnungen in allen Landesteilen) könnten ihren Verpflichtungen nicht mehr voll nachkommen. Um einer Gefährdung des Bankensystems möglichst vorzubeugen, wären die Banken wohl gezwungen, in der Erteilung neuer Kredite zurückhaltend zu sein. Bei steigender Kreditnachfrage müsste die Krediterteilung eingeschränkt werden.

Der Arbeitsmarkt würde in die Umstrukturierung miteinbezogen. Im ganzen dürften mindestens 350'000 Arbeitsplätze verschwinden. Dürfte es den leistungsfähigeren Unternehmungen gelingen, auch nur die Hälfte der nicht mehr besetzten Stellen durch Schweizer zu "füllen", so käme es zu einer Wanderungsbewegung von 175'000 schweizerischen Arbeitskräften. Rechnet man pro Arbeitskraft einen Familienangehörigen, so beliefe sich der Wanderungsverlust an Schweizern in den wirtschaftlichen Randgebieten auf 350'000 Personen. Ihr Bevölkerungsverlust an Schweizern dürften grösser sein als jener, den sie durch den Ausländerabbau erfahren.

Das, was sich viele Befürworter der Initiative erhoffen, dass die ganze Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur gleichmässig um etwa 10 Prozent "schrumpfen" würde, dürfte mit Sicherheit nicht eintreten. Wie immer in derartigen Fällen, würden "die Hunde die letzten beißen". Es käme zu einem brutalen Umstrukturierungsprozess - wenn es ums Ueberleben geht, pflegt der Brutalitätsgrad immer zuzunehmen - der über lange Zeit nachwirken würde.

Käme es nach einigen Jahren wieder zu einem Aufschwung, so würde dieser von der bereinigten Struktur aus erfolgen. Er könnte nicht sozusagen die Wunden der Abbauphase "heilen", sondern jene Unternehmungen und Regionen, welche die "schlimme Zeit" am besten überlebt hätten, dürften in erster Linie vom Wiederaufschwung Nutzen ziehen. Der erfolgte "Strukturschock" könnte nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Dies lässt sich auch anhand des Wohnungsmarktes illustrieren. Selbst ohne Ausländerabbau dürfte sich der Leerwohnungsbestand der Schweiz Ende 1974 auf etwa 30'000 Wohnungen¹⁾ belaufen. Dieser konzentriert sich weitgehend auf die städtischen Agglomerationen. In Verbindung mit einem Ausländerabbau hätten diese - selbst wenn schlechte Altwohnungen unbesetzt blieben - ein reichliches Wohnungsangebot an Zuzüger aus andern Gebieten der Schweiz zu offerieren. Die in den Rand-

1) Es gibt sogar inoffizielle Schätzungen, die von bis zu 40'000 Leerwohnungen sprechen. Die Wohnungsproduktion 1972/73 entsprach einer "normalen" Produktion von 3 Jahren.

gebieten, sei es durch die Abwanderung der Schweizer oder die Wegweisung von Ausländern, leergewordenen Wohnungen dürften in absehbarer Zeit durch die noch ansässige Bevölkerung kaum mehr belegt werden können. Sie wären - teilweise nach erheblichen Renovationen - höchstens noch als Zweitwohnungen verwertbar. Der durch den Ausländerabbau verstärkte Verstädterungsprozess könnte auch durch den nächsten Konjunkturaufschwung nicht mehr rückgängig gemacht werden, sondern dürfte erst recht weitergehen.