

Bericht
des Bundesrates an die Bundesversammlung
über das dritte Volksbegehren gegen die Überfremdung
(Volksinitiative gegen die Überfremdung und Übervölkerung
der Schweiz)

(Vom 21. Dezember 1973)

Sehr geehrter Herr Präsident,
 sehr geehrte Damen und Herren,

Die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat reichte am 3. November 1972 die Volksinitiative gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz mit 68 362 gültigen Unterschriften der Bundeskanzlei ein. Mit Beschluss vom 24. Januar 1973 nahm der Bundesrat vom Zustandekommen dieses Volksbegehrens Kenntnis, das wie folgt lautet:

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

I

Artikel 69^{quater}

- a) Der Bund trifft Massnahmen gegen die Überfremdung und Übervölkerung 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 Überfremdung und Übervölkerung 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 69^{quater} tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwarungsbeschluss 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.

Im Volksbegehren wird ausdrücklich auf eine Rückzugsklausel verzichtet.

Im nachstehenden Bericht geben wir zunächst einen Überblick über die Entwicklung des Ausländerbestandes in der Schweiz und die bisherige Zulassungspolitik. Sodann befassen wir uns mit der gegenwärtigen Überfremdungssituation und setzen uns im weitem mit den Begehren der Volksinitiative auseinander. Abschliessend legen wir die Ausländerpolitik dar, die wir künftig zu befolgen gedenken.

1 Die Entwicklung des Bestandes der erwerbstätigen Ausländer und der ausländischen Wohnbevölkerung sowie die bisherige Zulassungspolitik

11 Die Entwicklung bis 1969

In unseren Berichten vom 29. Juni 1967 und 22. September 1969 (BBl 1967 II 69 und 1969 II 1044) haben wir die Entwicklung des Ausländerbestandes in der Schweiz und die Zulassungspolitik bis zum Jahre 1969 ausführlich dargelegt.

Im vorliegenden Bericht beschränken wir uns darauf, an die Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg anzuknüpfen. Wir erinnern daran, dass die Schweiz im Jahre 1950 einen Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung von bloss 6,1 Prozent aufwies. Eine Überfremdungsgefahr war somit nicht vorhanden. Die überaus günstige Entwicklung unserer Wirtschaft in der Nachkriegszeit verursachte aber bald einen grossen Zustrom von ausländischen Arbeitskräften, da der durch die rasche Steigerung der gesamten Wirtschaftstätigkeit ausgelöste grosse Bedarf an Arbeitskräften auf dem einheimischen Arbeitsmarkt nicht gedeckt werden konnte. So erhöhte sich die Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen von Ende 1950 bis Ende 1969 von 172 000 auf 603 000.

Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen 1950-1969

Jahr (Ende)	Erwerbstätige Jahres- aufenthalter	Erwerbstätige Nieder- gelassene	Total
1950	89 000	83 000	172 000
1955	148 000	73 000	221 000
1960	266 000	71 000	337 000
1965	437 000	104 000	541 000
1969	445 000	158 000	603 000

Die grössten Zuwachsraten sind in den Jahren 1959–1963 zu verzeichnen. Im Jahre 1960 nahm die Zahl der erwähnten ausländischen Arbeitskräfte um 47 000, 1961 um 77 000, 1962 um 62 000 und ein Jahr später nochmals um 47 000 zu.

Diese starke Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern wirkte sich auch auf den Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung aus:

Ausländische Wohnbevölkerung 1950–1969

(ohne Saisonarbeiter und Grenzgänger)

Jahr (Ende)	Jahres- aufent- halter	Nieder- gelassene	Intern Funktionäre ¹⁾	Ausländer im ganzen	Ausl anteil 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
1969	655 000	317 000	19 000	991 000	16,1

¹⁾ Einschl. Familienangehörige, Schätzung

In der ersten Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wurde allgemein angenommen, dass es sich bei dem eingetretenen wirtschaftlichen Aufschwung nur um eine vorübergehende Erscheinung handle und dass demzufolge der grosse Teil der hier arbeitenden Ausländer nach einigen Jahren wieder ausreisen werde. Diese Annahme wurde durch die damals durchgeführten statistischen Erhebungen bestätigt. Da ausserdem auch der Bestand an niedergelassenen Ausländern bis 1957 rückläufig war und alsdann bis 1960 nur unbedeutend anstieg, konnten die Behörden noch in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre annehmen, dass die Überfremdungsfahr nicht bedrohlich sei. Anderer Auffassung waren verschiedene Arbeitnehmerorganisationen.

Die hektische Entwicklung seit 1959 mit den hohen Zuwachsraten zeigte aber bald, dass die Fortführung der bisherigen liberalen Zulassungspolitik nicht länger tragbar war. Wir forderten daher verschiedentlich zum Masshalten auf. Auch die Spitzenverbände der schweizerischen Wirtschaft richteten entsprechende Appelle an die Arbeitgeber. Als man erkannte, dass diese Empfehlungen keine nennenswerten Ergebnisse zeitigten, entschlossen wir uns im Frühjahr 1963, durch Drosselung des Zustromes von ausländischen Arbeitnehmern eine Begrenzung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte einzuleiten.

Ein Rückblick auf die vergangenen Jahre zeigt, dass die seit 1963 in verschiedenen Bundesratsbeschlüssen angeordneten Massnahmen zur Abwehr der Überfremdung bis Ende 1969 insofern einen Erfolg brachten, als die Zuwachsraten an Ausländern wesentlich zurückgingen. So verzeichneten wir in den ersten fünf Jahren des vergangenen Jahrzehnts noch einen Gesamtzuwachs von 363 000 Ausländern, während er in den Jahren 1965–1969 auf die Hälfte, nämlich auf 179 000,

zurückging. Dieses Resultat genügte aber nicht, um das gestörte Gleichgewicht wieder herzustellen. Bereits in unserem Bericht vom 29. Juni 1967 über die von der Demokratischen Partei des Kantons Zürich am 30. Juni 1965 eingereichte erste Überfremdungsinitiative sind wir deshalb zum Schlusse gekommen, dass aus staatspolitischen und aus wirtschaftlichen Gründen auch in Zukunft im Hinblick auf die fortdauernde Überfremdungsgefahr Abwehrmassnahmen notwendig sind. Dabei legten wir als Nahziel fest, es sei zunächst ein Wiederansteigen des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften zu verhindern. Die von den Initianten geforderte Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltlern auf höchstens 10 Prozent der Wohnbevölkerung sowie die zur Erreichung dieses Zieles verlangte Verminderung des Aufenthaltlerbestandes um jährlich mindestens 5 Prozent lehnten wir jedoch ab, da ein derartiger Ausländerabbau den menschlichen, politischen und wirtschaftlichen Realitäten nicht Rechnung getragen hätte. Gestützt auf die von uns festgelegten Zielsetzungen beschloss das Initiativkomitee für die Volksinitiative gegen die Überfremdung am 16. März 1968 mit der erforderlichen gesetzlichen Zweidrittelmehrheit, ihr Begehren zurückzuziehen. Bereits ein Jahr später, am 20. Mai 1969, wurde von einem aus Kreisen der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat gebildeten Komitee das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung eingereicht. Diese Initiative verlangte, dass der Ausländeranteil in jedem einzelnen Kanton, mit Ausnahme des Kantons Genf, unter Ausklammerung einzelner Ausländerkategorien 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen gemäss der letzten Volkszählung nicht übersteige. Der Abbau sollte innert vier Jahren nach dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung durchgeführt werden. Die Erfüllung dieser Forderungen hätte zur Folge gehabt, dass in den 17 abbaupflichtigen Kantonen der Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter um mehr als die Hälfte, und zwar von 365 000 auf 160 000, hätte reduziert werden müssen. Ein solcher übermässiger Abbau wäre vor allem auch volkswirtschaftlich nicht tragbar gewesen. Er hätte zu schweren wirtschaftlichen Störungen und insbesondere zu zahlreichen Betriebsschliessungen geführt, wodurch auch schweizerische Arbeitnehmer betroffen worden wären. Bei Verwirklichung der Initiative hätte man zudem in vielen Fällen den Geboten der Menschlichkeit nicht mehr Rechnung tragen können. In unserem Bericht vom 22. September 1969 beantragten wir Ihnen daher, das Volksbegehren Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten. Nach Abwägung der staatspolitischen Notwendigkeiten und der gesamtwirtschaftlichen Bedürfnisse unseres Landes hielten wir aber am Nahziel fest, ein weiteres Ansteigen des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften zu verhindern. Dabei legten wir dar, dass vor allem zufolge des Geburtenüberschusses bei den Ausländern die Zahl der nichterwerbstätigen Familienangehörigen und damit auch der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung in den nächsten Jahren noch zunehmen werde. Wir behielten uns indessen vor, je nach der wirtschaftlichen Entwicklung und den staatspolitischen Erfordernissen weiter gehende Vorkehren anzuordnen.

12 Die Entwicklung des Bestandes der erwerbstätigen Ausländer seit 1970

121 Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen

In der Folge mussten wir wegen der in der letzten Zeit eingetretenen Entwicklung erkennen, dass keine Gewähr mehr dafür bestand, mit einer blossen, wenn auch verschärften Fortführung der bisherigen betriebsweisen Ausländerplafonierung ein erneutes Ansteigen des Bestandes der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen zu verhindern. Vor allem aus diesem Grunde und weil wir unser Stabilisierungsversprechen unbedingt einhalten wollten, haben wir durch den Beschluss vom 16. März 1970 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (AS 1970 305) eine grundsätzlich neue Fremdarbeiterregelung getroffen. Bei dieser Neuordnung wurde die betriebliche Begrenzung durch eine Globalplafonierung ersetzt, in der Absicht, die Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen auf den Ende 1969 erreichten Bestand zu begrenzen und dem zweiten Volksbegehren gegen die Überfremdung in der Form einer einfachen und wirksamen Regelung eine klare Alternative gegenüberzustellen, die eine Lösung des schwierigen Problems der angestrebten Stabilisierung garantierte.

Das neue Begrenzungssystem, das nicht mehr die Ausländerbestände in den einzelnen Betrieben beschränkt, legt im wesentlichen nunmehr nach einem bestimmten Schlüssel für das ganze Land fest, wieviele erwerbstätige Ausländer künftig noch zugelassen werden dürfen. Die Verteilung der neu einreisenden Ausländer wird aus föderalistischen Erwägungen grundsätzlich den Kantonen überlassen, aber auch aus der Überlegung heraus, dass die Kantone auf Grund ihrer Kenntnis der örtlichen Verhältnisse besser in der Lage sind zu beurteilen, welche Unternehmen die noch verfügbaren Arbeitskräfte erhalten sollen. Für den Bund ist lediglich ein kleines Kontingent für Sonderfälle reserviert.

Rückblickend glauben wir feststellen zu können, dass der Übergang von der betriebsweisen Begrenzung zur Globalplafonierung zusammen mit unserer Erklärung, die neue Fremdarbeiterregelung werde auch im Falle einer Ablehnung der Initiative konsequent durchgesetzt und fortgeführt, für die Bildung der Volksmeinung bestimmend war. In der Volksabstimmung vom 7. Juni 1970 ist das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung mit 557 717 Ja- gegen 654 844 Nein-Stimmen und von 13 ganzen und 4 halben Ständen gegen 6 ganze und 2 halbe Stände verworfen worden. Wie wir im Anschluss an die Abstimmung erklärten, zeigte die Verwerfung der Initiative den Willen des Schweizervolkes, die mit der Anwesenheit einer grossen Zahl von ausländischen Staatsangehörigen verbundenen kulturellen, menschlichen und wirtschaftlichen Probleme in massvoller Weise, im Geiste unserer Tradition zu lösen; wir erkannten aber auch durchaus die Besorgnis, von der ein grosser Teil der Stimmbürger wegen der Gefahr einer Überfremdung erfüllt ist. Mit dieser Erklärung unterstrichen wir die beiden wesentlichen Aspekte unserer zukünftigen Ausländerpolitik, nämlich die Notwen-

digkeit, einerseits die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte zu begrenzen und andererseits die Probleme, die mit der sozialen Eingliederung und Assimilation der in unserem Lande aufgenommenen Ausländer zusammenhängen, zu lösen.

Wie die folgende Übersicht zeigt, konnte das Stabilisierungsziel mit dem neuen Begrenzungsssystem bereits Ende 1970 erreicht werden.

Bestand
der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen
1969–1972

Jahr (Ende)	Erwerbstätige Jahres- aufenthalter	Erwerbstätige Nieder- gelassene	Total
1969.....	445 000	158 000	603 000
1970.....	410 000	183 000	593 000
1971.....	370 000	217 000	587 000
1972.....	342 000	254 000	596 000

Dank der Einführung der Globalplafonierung ist es in den Jahren 1970/71 sogar gelungen, die Ende 1969 erreichte Zahl von 603 000 um 16 000 auf 587 000 zu senken. Im Jahre 1972 ist dagegen eine leichte Zunahme um 9000 zu verzeichnen. Dieser Anstieg ist auf die vermehrten Umwandlungen von Saison- in Jahresbewilligungen, auf den Rückgang der freiwilligen Ausreisen und auf die Erhöhung der Zahl der in den Spitälern beschäftigten Ausländer zurückzuführen, die den Begrenzungsvorschriften nicht unterstehen. Er hält sich aber im Rahmen der festgelegten Stabilisierungsgrenze.

122 Saisonarbeitskräfte

Besondere Bedeutung kommt dem Statut der Saisonarbeiter zu. Saisonarbeiter und -angestellte sind Ausländer, deren Beschäftigung ausgesprochen saisonbedingt ist. Saisonarbeitern und -angestellten darf der Aufenthalt nur für die Dauer der Saison und jedenfalls nicht für länger als neun Monate bewilligt oder verlängert werden (Art. 18 Abs. 5 und 6 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer). Im Verlaufe der letzten Jahre führten die technischen Fortschritte dazu, dass viele dieser Ausländer saisonunabhängig praktisch das ganze Jahr hindurch beschäftigt werden können. Dennoch galten sie als Saisonarbeiter und erhielten somit nicht die der tatsächlichen Aufenthaltsdauer entsprechende rechtliche Stellung. Als sogenannte unechte Saisonarbeiter können sie nach den bestehenden Vorschriften ihre Ehefrau nur nachziehen, wenn diese ebenfalls eine Stelle als Saisonarbeiterin erhalten kann. Die Verlängerung des Saisonaufenthaltes über neun Monate hinaus hatte da und dort auch zur Folge, dass sich Ehefrauen und Kinder ohne Bewilligung in der Schweiz

aufhalten. Die der behördlichen Kontrolle entzogenen Kinder werden zudem in der Regel auch vom Schulunterricht ferngehalten.

Aus humanitären, sozialen, rechtlichen und politischen Gründen betrachten wir die Bereinigung der unechten Saisonarbeitsverhältnisse als eine der gegenwärtigen Hauptaufgaben unserer Fremdarbeiterpolitik. Wie wir in unsern Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 dargelegt haben, muss die Entstehung neuer unechter Saisonarbeitsverhältnisse verhindert werden. Gleichzeitig ist den bereits hier weilenden unechten Saisonarbeitern allmählich eine Jahresaufenthaltsbewilligung zu erteilen. Mit Rücksicht auf die festgelegte Stabilisierung der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen war es indessen nicht möglich, die Umwandlung der in Betracht kommenden Saisonbewilligungen in Jahresbewilligungen auf einmal vorzunehmen. Der erste Schritt zur Bereinigung der unechten Saisonarbeitsverhältnisse bestand darin, dass wir im Bundesratsbeschluss vom 21. April 1971 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer der Eidgenössischen Fremdenpolizei ein Kontingent von 5000 einräumten. Im Rahmen dieses Kontingentes wurde entschieden, welche Umwandlungen von Saison- in Jahresbewilligungen nicht auf die kantonalen Höchstzahlen angerechnet werden mussten. Dieses Kontingent konnte im Jahre 1972 auf 12 000 erhöht werden. Vom 1. Januar 1973 an erhalten alle Saisonarbeitskräfte, die sich im Verlaufe von fünf aufeinanderfolgenden Jahren ordnungsgemäss während mindestens 45 Monaten zur Arbeit in der Schweiz aufgehalten haben, auf Gesuch hin eine Jahresbewilligung. Vom 1. Januar 1976 an werden sodann diejenigen Saisonarbeitskräfte auf Gesuch hin in das Statut für Jahresaufenthalter übernommen werden, die sich im Verlaufe von vier aufeinanderfolgenden Jahren während mindestens 36 Monaten in der Schweiz aufgehalten haben.

Um neue unechte Saisonarbeitsverhältnisse zu verhindern, wurde im Bundesratsbeschluss vom 6. Juli 1973 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer angeordnet, dass erstmals einreisende Saisonarbeiter innerhalb eines Jahres grundsätzlich nur für neun Monate eine Bewilligung erhalten können. Neue Saisonarbeiter im Baugewerbe dürfen sodann in der Regel nicht vor dem 1. April einreisen. Ausnahmen setzen die Zustimmung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit voraus.

Als Endziel streben wir eine Lösung an, wonach dem Saisonarbeiterstatut nur noch Ausländer unterstellt werden, die eine Stelle mit tatsächlich saisonalem Charakter bekleiden.

In unsern Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 haben wir festgehalten, dass der Bestand der ausländischen Arbeitnehmer, ob es nun um Niedergelassene, Jahresaufenthalter oder Saisonarbeiter geht, insgesamt nicht mehr zunehmen soll. Dank der Einführung der Globalplafonierung bei den Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen wurde zwar der Ende 1969 erreichte Bestand nicht mehr überschritten; doch konnte, wie sich aus der nachfolgenden Übersicht ergibt, mit der in den letzten Jahren gehandhabten Begrenzung der Saisonarbeitskräfte gesamthaft ein weiteres Ansteigen des Bestandes dieser Ausländerkategorie nicht verhindert werden:

Augustbestand der Saisonarbeiter 1969-1973

1969	149 201
1970	154 732
1971	180 828
1972	196 632
1973	193 766

Langfristig gesehen, ist nicht anzunehmen, dass die Nachfrage nach Saisonarbeitskräften zurückgehen wird. Zudem ist zu befürchten, dass infolge der starken Kürzung der Kontingente für Jahresaufenthalter noch vermehrt versucht wird, auch dort Saisonarbeiter zu beschäftigen, wo die Voraussetzungen dazu nicht gegeben sind. Ein weiterer Anstieg der Zahl solcher Saisonarbeitskräfte muss aus diesen Gründen verhindert werden. Da dieses Ziel, wie die Erfahrungen gezeigt haben, mit dem bisherigen Begrenzungssystem nicht erreicht werden kann, haben wir mit Bundesratsbeschluss vom 6. Juli 1973 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer eine neue Saisonarbeiterregelung getroffen. Diese Neuordnung geht von der bisherigen nachträglichen Bestandeskontrolle zur Kontrolle bei der Einreise über, setzt einen gesamtschweizerischen Höchstbestand fest und begrenzt die Einreise der Saisonarbeiter dermassen, dass der zulässige Höchstbestand auf Ende August nicht mehr überschritten wird. Zu diesem Zweck werden, wie bei den Jahresaufhaltern, kantonale Höchstzahlen festgelegt, wobei für jeden Kanton nur eine Höchstzahl vorgesehen ist. Innerhalb dieser Höchstzahl können die kantonalen Behörden bestimmen, wieviele Bewilligungen sie dem Baugewerbe, dem Gastgewerbe und den übrigen Erwerbszweigen mit Saisoncharakter zuteilen wollen. Damit werden sie in die Lage versetzt, bei der Verteilung ihrer Höchstzahl flexibel vorzugehen, um so der wirtschaftlichen Entwicklung in den verschiedenen Saisonbranchen angemessen Rechnung zu tragen. Grundpfeiler der neuen Saisonarbeiterregelung ist die sich auf das ganze Jahr hindurch erstreckende Einreisekontrolle durch die Eidgenössische Fremdenpolizei. Gleich wie bei den Jahresaufhaltern verfügt der Bund über ein kleines Kontingent für Sonderfälle.

123 Grenzgänger

Bei den Grenzgängern wurde bis anhin davon abgesehen, zahlenmässige Begrenzungen aufzustellen. Es handelt sich hier, soweit es um echte Grenzgänger geht, um Personen, die aus der benachbarten Grenzzone stammen und jeweils nach ihrer täglichen Arbeit in der Schweiz dorthin zurückkehren, also überfremdungsmässig nicht so stark ins Gewicht fallen. Der Verzicht auf die Anwendung der Zulassungsbeschränkungen führte allerdings in den letzten Jahren zu einer ständigen Zunahme des Grenzgängerbestandes:

Bestand der Grenzgänger 1969–1972

Jahr (Ende)	
1969	65 705
1970	74 134
1971	86 822
1972	91 736

Beunruhigender als diese zahlenmässige Entwicklung ist der Umstand, dass es sich vor allem in letzter Zeit bei den Grenzgängern nicht mehr nur um eingese-sene Bewohner der Grenzzone handelt, sondern um Arbeitskräfte, die aus dem Innern des benachbarten Landes in der Grenzzone angesiedelt werden, damit sie in der Schweiz als Grenzgänger und damit in Umgehung der bestehenden Begren-zungsvorschriften beschäftigt werden können. Die Rekrutierung von ausserhalb der Grenzzone wohnhaften Arbeitskräften als Grenzgänger hat nicht zuletzt eine Verlagerung von schweizerischen Betrieben gegen die Grenze hin zur Folge. Auch musste festgestellt werden, dass viele Grenzgänger sich jeweils, statt täglich ins Ausland zurückzukehren, die ganze Woche hindurch ohne Unterbruch in unse-rem Land aufhalten. Es besteht die Gefahr, dass sich solche unechte Grenzgänger praktisch dauernd in der Schweiz aufhalten und dadurch zu Aufenthaltern wer-den, eine Entwicklung, welche die bundesrätliche Stabilisierungspohtik gefährden müsste. Um dies zu verhindern, wurde im neuen Fremdarbeiterbeschluss die Bestimmung aufgenommen, dass neuen Grenzgängern erst dann eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ausgestellt werden darf, wenn sie seit minde-stens sechs Monaten ihren ordentlichen Wohnsitz in der Grenzzone haben. Zu-dem dürfen Grenzgänger nur innerhalb der Grenzzone tätig sein und haben täglich an ihren Wohnsitz in der benachbarten Grenzzone zurückzukehren. Mit dieser Neuregelung wollen wir auch die Grenzgänger in den Griff bekommen, ohne vorläufig zu zahlenmässigen Beschränkungs-massnahmen greifen zu müssen.

13 Die Entwicklung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung seit 1970

131 Allgemeine Entwicklung

Die auf dem Gebiete der ausländischen Arbeitskräfte getroffenen Begren-zungsmassnahmen haben auch die Entwicklung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung beeinflusst. Vermehrte sich in den Jahren 1965–1969 die aus-ländische Wohnbevölkerung durchschnittlich noch um 40000 im Jahr, so betrug der jährliche Zuwachs in den Jahren 1969–1972 im Durchschnitt nur noch 20000, er ging also um die Hälfte zurück.

Ausländische Wohnbevölkerung 1969–1972

(ohne Saisonarbeiter und Grenzgänger)

Jahr (Ende)	Jahresauf- enthalter	Nieder- gelassene	Intern Funktionäre ¹⁾	Ausländer im ganzen	Ausl anteil in %
1969	655 000	317 000	19 000	991 000	16,1
1970	617 000	366 000	20 000	1 003 000	16,2
1971	565 000	434 000	20 000	1 019 000	16,4
1972	524 000	508 000	20 000	1 052 000	16,7

¹⁾ Einschl. Familienangehörige. Schätzung

Die 1972 im Verhältnis zu den letzten Jahren etwas grössere Zuwachsrates der ausländischen Wohnbevölkerung von rund 33000 setzt sich aus dem vorn aufgeführten Anstieg des Bestandes der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen um 9000 sowie aus der Zunahme der Zahl der Nichterwerbstätigen um 24000 zusammen, wobei bei diesen der grösste Teil auf Kinder unter 16 Jahren entfällt. Diese Entwicklung ist, ausser dem Rückgang der Ausreisen, hauptsächlich auf die Bereinigung der unechten Saisonarbeitsverhältnisse zurückzuführen, bei der aus menschlichen Erwägungen vornehmlich die Umwandlungsgesuche von anspruchsberechtigten Saisonarbeitern, die verheiratet sind, berücksichtigt wurden. Damit haben wir der Motion Mugny vom 6. März 1972 Rechnung getragen.

132 Geburten, Todesfälle und Geburtenüberschuss

Zu den hauptsächlichsten Bestimmungsfaktoren für den Ausländerbestand gehören neben der Zu- und Abwanderung die Geburten und Todesfälle. Auf Grund der Zunahme des Ausländerbestandes sowie des Umstandes, dass – nach den Volkszählungsergebnissen 1970 – 45 Prozent der ausländischen Frauen den Altersklassen 20–39 angehören, hat sich die Zahl der Ausländergeburten seit Jahren laufend erhöht. Sie belief sich auf 29 687 im Jahre 1970, schwächte sich unter dem Einfluss der etwas veränderten Altersstrukturen bis 1972 auf 28 032 ab. Von den Schweizer Frauen entfallen demgegenüber nur 26 Prozent auf die Altersklassen 20–39, was zur Folge hat, dass die Zahl der Geburten je 1000 Einwohner (Geburtenziffer) weniger hoch ist als bei den Ausländern.

Die Sterbeziffer ist bei den Ausländern im Verhältnis zu den Schweizer Bürgern kleiner, was ebenfalls auf die unterschiedliche Altersstruktur zurückzuführen ist. Auf die Altersklasse der über 64jährigen Personen entfielen nämlich nach der Volkszählung 1970 nur 3 Prozent des Gesamtbestandes auf Ausländer, dagegen 13 Prozent auf Schweizer Bürger. Der Grund liegt darin, dass vorwiegend jüngere Ausländer zur Arbeitsaufnahme in unser Land einreisen.

Die relativ hohe Zahl der Geburten und die kleine Zahl der Sterbefälle führten bei der ausländischen Wohnbevölkerung zu einem Geburtenüberschuss, der sich seit 1965 zwischen 24000 und 26000 bewegt. Unter dem Einfluss eines

leichten Geburtenrückganges und der kaum veränderten Zahl der Sterbefälle ist der Überschuss in den letzten drei Jahren von 25 680 auf 24 271 zurückgegangen.

Geburten, Todesfälle, Geburtenüberschuss 1969–1972

Jahr	Geburten	Todesfälle	Geburten- überschuss
1969	29 861	3 995	25 866
1970	29 687	4 007	25 680
1971	28 877	3 967	24 910
1972	28 032	3 761	24 271

133 Erwerb des Schweizer Bürgerrechts durch Einbürgerung oder Heirat

Zu einem kleineren Teil wird die Zahl der Ausländer auch durch die Einbürgerungen verändert. Im vergangenen Jahrzehnt bewegte sich deren Zahl im allgemeinen zwischen 3000 und 5000, doch ist seit 1965 eine steigende Tendenz festzustellen.

Einbürgerungen 1969–1972

Jahr	Ein- bürgerungen ¹⁾ im ganzen	Ordentliche Ein- bürgerungen	Wiederein- bürgerungen	Erleichterte ²⁾ Ein- bürgerungen
1969	5420	4040	88	1292
1970	6939	5331	100	1508
1971	7405	5883	77	1445
1972	7640	5997	66	1577

¹⁾ Von in der Schweiz wohnhaften Personen.

²⁾ Einschl. Kinder von Müttern, die nach Art. 19 Abs. 1 Bst. *a* und *c* BÜG wiedereingebürgert worden sind.

Da die Aufnahme ins Schweizer Bürgerrecht einen langjährigen Aufenthalt in der Schweiz voraussetzt und da zudem in jedem Einzelfall geprüft wird, ob der Bewerber, der die Wohnsitzerfordernisse erfüllt, als Schweizer Bürger geeignet ist, hat die Zahl der Einbürgerungen im Verhältnis zum Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung nur wenig zugenommen.

Ein Wechsel des Bürgerrechts findet auch statt, wenn Schweizer Ausländerinnen heiraten oder wenn Ausländer sich mit einer Schweizerin verhehlichen, ohne dass diese die Erklärung gemäss Artikel 9 des Bürgerrechtsgesetzes abgibt. Solche Ehen sind zahlreich, werden aber fast ausschliesslich zwischen Schweizern und Ausländerinnen geschlossen. Die Zahl der Ausländerinnen, die das Schweizer

Bürgerrecht durch Heirat erworben haben, hat in den vergangenen Jahren leicht abgenommen, erhöhte sich dann aber wieder und erreichte 1972 3971. Von 1970 bis 1972 wurden 11 935 Ehen zwischen einem Schweizer und einer Ausländerin geschlossen. Der Ausländerbestand wurde indessen nicht im gleichen Ausmass abgebaut, da viele dieser Ausländerinnen vorher entweder nicht in der Schweiz wohnten oder als Saisonarbeiterinnen nicht zur ausländischen Wohnbevölkerung gehörten.

2 Die ausländische Wohnbevölkerung Ende 1972

21 Der Bestand Ende 1972

Ende 1972 wohnten ohne Saisonarbeiter und Grenzgänger sowie ohne Funktionäre internationaler Büros und ausländischer Verwaltungen 1 032 285 Ausländer in der Schweiz. Davon entfallen 523 903 oder 51 Prozent auf Aufenthalter und 508 382 oder 49 Prozent auf niedergelassene Ausländer. Einschliesslich internationale Funktionäre beläuft sich der Ausländerbestand auf rund 1 052 300 oder 16,7 Prozent der gesamten Wohnbevölkerung.

Da die Funktionäre internationaler Büros und ihre Familien keiner fremdenpolizeilichen Kontrolle unterliegen, beziehen sich die Ausführungen in diesem Kapitel ausschliesslich auf die bewilligungspflichtige ausländische Wohnbevölkerung, d. h. auf die Jahresaufenthalter und die Niedergelassenen.

Die Kantone weisen sehr unterschiedliche Ausländeranteile auf. An erster Stelle steht nach wie vor der Kanton Genf mit 31 Prozent (ohne internationale Funktionäre). Es folgen die Kantone Tessin mit 27 Prozent, Waadt mit 22 Prozent, Neuenburg mit 21 Prozent und Zürich mit 18 Prozent. Die kleinsten Ausländeranteile weisen weiterhin die Innerschweizerkantone Uri (6%) und Obwalden (7%) sowie der Kanton Appenzell I.-Rh. (7%) auf. Insgesamt liegen die Ausländeranteile in 14 Kantonen unter und in 11 über dem Durchschnitt.

Der Bestand der Aufenthalter und Niedergelassenen setzt sich aus 51 Prozent Ledigen und 49 Prozent Verheirateten zusammen. Unter den 529 786 Ledigen befinden sich 295 699 Kinder unter 16 Jahren. Im Bestand der Jahresaufenthalter sind 120 045 oder 23 Prozent Kinder enthalten, während auf den Bestand der Niedergelassenen 175 654 oder 35 Prozent Kinder entfallen. Rund drei Fünftel sämtlicher ausländischer Kinder sind noch im vorschulpflichtigen Alter und ungefähr 9000 haben das 15. Altersjahr und damit das Ausbildungsalter erreicht. Vom gesamten Ausländerbestand entfallen 29 Prozent auf Kinder unter 16 Jahren. Die seit 1965 jährlich um 29 000 schwankende Zahl der Geburten von Ausländern zeigt nun eine sinkende Tendenz. 1972 waren noch rund 28 000 ausländische Geburten zu verzeichnen. Diese neue Entwicklung dürfte sich im Hinblick auf die verschärften Massnahmen über die Zulassung von Ausländern fortsetzen.

Die ausländische Wohnbevölkerung gegliedert nach Staatsangehörigkeit ergibt folgendes Bild:

Ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit Ende 1972

Staatsangehörigkeit	Absolut	%
Italien	544 903	52,8
Spanien	114 896	11,1
BR Deutschland	114 106	11,0
Frankreich	53 137	5,1
Österreich	43 298	4,2
Jugoslawien	28 072	2,7
Türkei	18 966	1,9
Übrige	<u>114 907</u>	<u>11,2</u>
Total	1 032 285	100

Die italienischen Staatsangehörigen sind am stärksten vertreten; der prozentuale Anteil am Gesamtausländerbestand hat sich indessen innerhalb eines Jahres von 53,1 auf 52,8 Prozent leicht zurückgebildet. An zweiter Stelle folgt jetzt Spanien vor der Bundesrepublik Deutschland. Erhebliche Bestandserhöhungen sind bei den Türken und Jugoslawen zu verzeichnen, während die Zuwachsraten bei den Franzosen und Österreichern bescheiden sind.

Über die Aufteilung des Ausländerbestandes auf die Sprachgebiete der Schweiz gibt folgende Übersicht Aufschluss:

Ausländische Wohnbevölkerung nach Sprachgebieten Ende 1972

Sprachgebiet	Ausländische Wohnbevölkerung		Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung
	Absolut	%	%
Deutsche Schweiz	678 670	65,7	14,7
Westschweiz	283 699	27,5	20,5
Tessin	69 916	6,8	26,9
Total	<u>1 032 285</u>	<u>100</u>	<u>16,5</u>

Nicht ganz zwei Drittel sämtlicher Ausländer wohnen in der deutschen Schweiz; der prozentuale Anteil an der Gesamtbevölkerung macht aber nur 14,7 aus. Umgekehrt liegen die Verhältnisse im Kanton Tessin. Dort wohnen nur 6,8 Prozent aller Ausländer, was aber 26,9 Prozent der Bevölkerung dieses Kantons entspricht.

22 Beurteilung der Überfremdungssituation

Über die Vielschichtigkeit des Begriffes «Überfremdung» haben wir uns in unsern Berichten vom 29. Juni 1967 und 22. September 1969 zu den beiden ersten Volksbegehren gegen die Überfremdung (BBl 1967 II 87 ff., 1969 II 1051 und

1061/62) ausgesprochen. Die damals angestellten Überlegungen haben noch heute ihre Gültigkeit.

Nach Artikel 16 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer haben die Behörden bei ihren Entscheidungen den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen. Es soll damit verhindert werden, dass durch eine zu grosse Zahl von Ausländern die fremden Einflüsse so überhandnehmen, dass unsere Eigenart und unsere Eigenständigkeit in Mitleidenschaft gezogen oder sogar in Frage gestellt werden. Die Behörden haben somit dann einzuschreiten, wenn eine Überfremdungsgefahr besteht. Dass eine solche Gefahr seit Jahren vorhanden ist, kann nicht bestritten werden.

Einerseits besteht in verschiedenen Kreisen der schweizerischen Bevölkerung subjektiv das Gefühl des Überfremdteins. Andererseits muss auch objektiv festgestellt werden, dass der Ausländeranteil in der Schweiz verhältnismässig hoch ist. Der Grad der Überfremdung ist indessen nicht nur von der Zahl der in unserem Lande wohnenden Ausländer abhängig. Insbesondere ist zu beachten, dass die Überfremdungsgefahr je nach der vorhandenen Assimilationsfähigkeit der Ausländer verschieden gross ist. So betrachtet, kann im positiven Sinne vermerkt werden, dass auf Grund der nunmehr rigorosen Beschränkungen hinsichtlich der Zureise neuer ausländischer Arbeitskräfte die Zahl der kurzfristig anwesenden Aufenthalter stark abnimmt, während der Bestand der langfristig oder dauernd bei uns weilenden Niedergelassenen erheblich ansteigt. Da die seit langem in unserem Land wohnenden Ausländer sich immer mehr unseren Verhältnissen anpassen, fallen sie überfremdungsmässig je länger desto weniger ins Gewicht. Insofern ist die Überfremdungsgefahr in den letzten Jahren eher zurückgegangen. Auch bei rein zahlenmässiger Betrachtung darf festgehalten werden, dass das als Alternative zu den beiden ersten Überfremdungsinitiativen aufgestellte Ziel, den Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen nicht weiter ansteigen zu lassen, erreicht worden ist. Seit 1970 bewegt sich die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen der Stabilisierungsgrenze. Wenn auch die ausländische Wohnbevölkerung in den letzten Jahren noch etwas zugenommen hat, muss doch darauf hingewiesen werden, dass nunmehr 29 Prozent des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung auf Kinder unter 16 Jahren entfallen, deren Fähigkeit zur Eingliederung und Assimilation weit grösser ist als jene der Ausländer, die erst als Erwachsene zu uns gekommen sind. Dass jahrzehntelange Entwicklungen nicht kurzfristig korrigiert werden können, liegt auf der Hand. Dazu braucht es, wie wir schon wiederholt dargelegt haben, eine Zeitspanne von mehreren Jahren. Da es bei der Gestaltung der Ausländerpolitik um das Los von Menschen geht, dürfen humanitäre Überlegungen bei der Anordnung von Abwehrmassnahmen nicht ausser acht gelassen werden.

23 Zentrales Ausländerregister

Um die statistischen Grundlagen für seine Ausländerpolitik zu verbessern, hat der Bundesrat am 28. Januar 1970 beschlossen, ein zentral geführtes, automa-

tisiertes Ausländerregister zu schaffen. Die Eidgenössische Fremdenpolizei wurde beauftragt, das neue Register in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Statistischen Amt und dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit aufzubauen und fortzuschreiben. Nach umfangreichen Vorarbeiten wurde das Zentrale Ausländerregister mit Verordnung vom 25. September 1972 (SR 142.215) für die ganze Schweiz eingeführt. Bis Ende 1973 werden sämtliche in der Schweiz wohnhaften Ausländer im Zentralen Ausländerregister aufgenommen sein. Mit der Auswertung des neuen Registers, das die bisherigen konventionellen Ausländerzählungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und des BIGA ersetzt, wird im Frühjahr 1974 begonnen. Alsdann werden wir umfassendere und zuverlässigere Angaben über die Struktur und die Entwicklung der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung zur Verfügung haben und die Daten auch häufiger als bisher auswerten können. Damit erhalten wir insbesondere auch die Möglichkeit, die einzelnen Ausländerkategorien hinsichtlich des Zwecks und der Dauer ihres Aufenthaltes besser zu gewichten und damit zu einer realistischeren Beurteilung der Überfremdungssituation zu gelangen.

3 Die Initiative gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz

Während das erste Volksbegehren gegen die Überfremdung den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung gesamtschweizerisch herabsetzen wollte, die zweite Überfremdungsinitiative hingegen kantonsweise, sieht das vorliegende dritte Volksbegehren gegen die Überfremdung sowohl eine gesamtschweizerische als auch eine kantonsweise Verminderung vor. Danach soll der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung bis Ende 1977 auf 500 000 vermindert werden. Zudem darf der Ausländeranteil in jedem einzelnen Kanton höchstens 12 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung betragen. Lediglich dem Kanton Genf wird, gleich wie im zweiten Volksbegehren gegen die Überfremdung, ein Ausländeranteil von höchstens 25 Prozent eingeräumt.

31 Massnahmen gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz

(Ziffer I Buchstabe *a*)

Insoweit in Ziffer I Buchstabe *a* Massnahmen des Bundes gegen die Überfremdung verlangt werden, ist diese Bestimmung überflüssig, da die Begehren der Initianten unter den Buchstaben *b–d* aufgezählt werden. Insoweit sich die Massnahmen gegen die Überbevölkerung auf den ausländischen Bevölkerungsteil beziehen, gelten die im Rahmen der Überfremdungsabwehr anzuordnenden Vorkehren. Das Wachstum der Wohnbevölkerung in der Schweiz wird aber auch vom schweizerischen Bevölkerungsteil her beeinflusst. Bei der Beantwortung der Motion Bächtold-Bern vom 13. Dezember 1971 über die Belastbarkeit des

Lebensraumes haben wir unter anderem ausgeführt, dass auf die Dauer eine verantwortungsbewusste und schonende Behandlung der natürlichen Reserven nur möglich sein wird, wenn sowohl das Bevölkerungswachstum als auch bestimmte Bedürfnisse der Wohlstandsgesellschaft eingeschränkt werden. Auf Grund von ökologischen und soziologischen Studien ist die Belastbarkeit unserer Umwelt festzustellen. Daraus sind allfällige Begrenzungen für das demografisch-wirtschaftliche Wachstum abzuleiten. Wir beabsichtigen, den eidgenössischen Räten im Laufe des Jahres 1974 eine umfassende und spezifische Ausführungsgesetzgebung über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vorzulegen. Die von den Initianten verlangten Massnahmen gegen die Überbevölkerung sind vor allem in diesem Zusammenhang und nicht im Rahmen der Überfremdungsabwehr zu prüfen.

32 Die Zahl der jährlichen Neueinbürgerungen darf 4000 nicht übersteigen

(Ziffer I Buchstabe *b*)

Die Forderung, wonach die Zahl der jährlichen Neueinbürgerungen 4000 nicht übersteigen darf, widerspricht dem bisherigen Grundsatz, wonach die Einbürgerung ausschliesslich davon abhängen soll, ob der Gesuchsteller die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, d. h. vor allem als assimiliert betrachtet werden kann und auch den Willen zur Einbürgerung hat. Im Rahmen dieser Voraussetzungen sollten die Einbürgerungen im Bund, in den Kantonen und in den Gemeinden nicht beschränkt werden. Die völlig undifferenzierte zahlenmässige Begrenzung der jährlichen Einbürgerungen müsste angesichts des Bestandes der langfristig anwesenden Ausländer sowie der in der Schweiz aufwachsenden ausländischen Kinder mit der Zeit eine erhebliche Benachteiligung der einbürgerungsgeeigneten und -willigen Ausländer zur Folge haben und die Beziehungen zwischen der ausländischen und der schweizerischen Wohnbevölkerung nachteilig beeinflussen. Dazu kommt, dass die Realisierung einer solchen Forderung nicht ohne gleichzeitige Einführung eines praktisch und rechtlich beinahe unlösbaren Kontingentierungssystems möglich wäre. Gerade auf dem Gebiet der ordentlichen Einbürgerung würde damit die Kantons- und Gemeindeautonomie stark beschnitten.

33 Höchstzulässiger Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung und Durchführung des Abbaus

(Ziffer I Buchstabe *c* und *d*, Ziffer III)

331 Der höchstzulässige Ausländerbestand

Bei dem gemäss Initiative höchstzulässigen Ausländerbestand von 500 000 sind nicht mitzuzählen: 150 000 Saisonarbeiter, die 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. Anzurechnen sind dagegen die Einbürgerungen seit dem 1. Dezember 1970.

Unter die Bezeichnung Spitalpersonal dürften nach dem Sinn der Initiative sämtliche in Spitälern, Kliniken und Anstalten tätigen Ausländer fallen. Hinsichtlich der zahlenmässigen Grösse dieses Bestandes sind wir nur in bezug auf die Jahresaufenthalter orientiert. Über die Niedergelassenen, welche die volle Freizügigkeit in der Erwerbsausübung besitzen, stehen zur Zeit noch keine Angaben zur Verfügung. Die Zahl musste daher geschätzt werden. Aus der Initiative geht übrigens nicht hervor, ob die Familienangehörigen von in Spitälern tätigen Ausländern ebenfalls auszuklammern sind. In der auf 55 000 bezifferten Schätzung sind sie angemessen berücksichtigt.

Während das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung sowohl die Funktionäre internationaler Organisationen als auch die Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausklammerte, erwähnt die vorliegende dritte Überfremdungsinitiative lediglich die Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen. Da die Funktionäre internationaler Organisationen, soweit deren Anwesenheit durch das Eidgenössische Politische Departement geregelt wird, den Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen gleichgestellt sind, wurden sie in den dem Abbau nicht unterstellten Bestand miteinbezogen. In der Zahl sind auch die Familienangehörigen enthalten.

Vom zulässigen Ausländerbestand abzuziehen ist dagegen die Zahl der Einbürgerungen seit dem 1. Dezember 1970. Der für die Durchführung des Abbaues massgebende Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung ist auf Grund der Ergebnisse der Dezembererhebung 1972 somit wie folgt zu berechnen:

Zulässiger Ausländerbestand gemäss Initiative		500 000
Dem Abbau nicht unterstellt:		
Spitalpersonal	55 000	
Internationale Funktionäre	20 000	75 000
Zwischentotal		575 000
Einbürgerungen vom 1. Dezember 70 bis 31. Dezember 72		15 000
Für den Abbau massgebender Ausländerbestand . .		<u>560 000</u>

Bei Annahme der Initiative müsste bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der für den Abbau massgebende Ausländerbestand zusätzlich noch um die Zahl der Einbürgerungen seit dem 1. Januar 1973 herabgesetzt werden. Der bei der ausländischen Wohnbevölkerung durchzuführende Abbau wäre dementsprechend grösser. Dazu kommt, dass der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung bis zur Abstimmung noch etwas ansteigen wird. Nach den vorgenommenen Schätzungen müsste der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung bis Ende 1977 um rund

540 000 Ausländer herabgesetzt werden. Diese Herabsetzung entspricht einer jährlichen Abbauquote von 180 000.

Die Berechnungen der kantonalen Abbauquoten stellen auf die Ergebnisse der Dezembererhebung 1972 ab. Auch in den Kantonen würde sich der Abbau bis zum Zeitpunkt der Abstimmung noch erhöhen.

332 Der Abbau auf den zulässigen Bestand

Die Initianten verlangen, dass abgesehen vom Kanton Genf in jedem einzelnen Kanton der Ausländeranteil nicht mehr als 12 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung betragen darf. Ob mit dem Ausdruck «schweizerische Wohnbevölkerung» die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz (Schweizer und Ausländer) oder aber nur die in unserem Land wohnenden Schweizer Bürger gemeint sind, ist unklar. Bisher wurde in den Publikationen über die ausländische Wohnbevölkerung der Ausländeranteil stets am Gesamtbestand der Wohnbevölkerung in der Schweiz gemessen (vgl. Tab. 1). Auf Anfrage hin hat die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat erklärt, dass im Initiativtext unter «schweizerischer Wohnbevölkerung» ausschliesslich die Zahl der Schweizer Bürger zu verstehen ist. Im folgenden wird daher der Ausländeranteil von diesem Bestand berechnet.

Ende Dezember 1972 war der Ausländeranteil gemessen an der Zahl der schweizerischen Staatsangehörigen lediglich in den Kantonen Bern, Luzern, Uri, Obwalden, Nidwalden, Freiburg, Appenzell I.-Rh. und Wallis niedriger als 12 Prozent. Würde in den andern Kantonen der Ausländeranteil gemäss Initiative auf 12 Prozent (im Kanton Genf auf 25%) herabgesetzt, ergäbe sich eine Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung von 1 052 000 (einschl. 20 000 internationale Funktionäre) auf 635 200. Damit wäre aber dem Begehren der Initianten nicht Rechnung getragen, da diese einen weiter gehenden Abbau um 75 200 auf 560 000 verlangen. Über die wesentliche Frage, wie dieser zusätzliche Abbau durchzuführen ist, spricht sich der Text des Volksbegehrens nicht aus. Einerseits wird durch die Beifügung des Wortes «max.» keinem Kanton ein Anspruch eingeräumt, dass sein Ausländeranteil auch tatsächlich 12 Prozent (im Kanton Genf 25%) betragen darf. Andererseits fehlen Anhaltspunkte dafür, dass der zusätzliche Abbau nur bei denjenigen Kantonen durchzuführen ist, deren Ausländeranteil 12 Prozent übersteigt. Zudem hätte eine ausschliessliche Verteilung des zusätzlichen Abbaues auf die Kantone mit einem Ausländeranteil von mehr als 12 Prozent zur Folge, dass gewisse Kantone nach Durchführung des Abbaues bis Ende 1977 einen kleineren Ausländeranteil aufweisen würden als einzelne Kantone, die vom Abbau nicht betroffen werden. Für die Durchführung des zusätzlichen Abbaues von 75 200 sind daher alle Kantone einzubeziehen. Der Abbau auf den zulässigen Bestand ist somit wie folgt zu berechnen (vgl. Tab. 2):

Vorerst werden die Ausländerbestände der Kantone mit einem Ausländeranteil von mehr als 12 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen auf diesen Prozentsatz herabgesetzt. Darauf wird der zusätzlich erforderliche Abbau von

75 200 proportional auf alle Kantone verteilt. Auf Grund der Dezembererhebung 1972 wohnten beispielsweise 205 600 Ausländer im Kanton Zürich. Diese machen 22,5 Prozent des Bestandes an Schweizer Bürgern aus. Vorerst wird in diesem Kanton der Ausländerbestand auf den zulässigen Prozentsatz (12%) herabgesetzt, was einen Bestand von 109 400 ergibt. Von den gesamtschweizerisch zusätzlich abzubauenen 75 200 entfallen auf den Kanton Zürich 17,2 Prozent, d. h. 12 900. Der zulässige Höchstbestand beläuft sich demnach auf 96 500 und der bis 1977 zu vollziehende Abbau auf 109 100 oder 53,1 Prozent. Ausser dem Kanton Zürich hätten auch die Kantone Glarus, Basel-Stadt, Schaffhausen, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf ihren Ausländerbestand um mehr als die Hälfte abzubauen. Demgegenüber hätten die Kantone Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Freiburg und Wallis ihre Ausländerzahlen um 10–15 Prozent und Appenzell I.-Rh. und Graubünden um 20–25 Prozent zu vermindern.

333 Saisonarbeiter

Ende August 1973 hielten sich rund 194 000 Saisonarbeiter in der Schweiz auf. Der Bundesrat hat den Höchstbestand für Saisonarbeiter im geltenden Fremdarbeiterbeschluss auf 192 000 festgesetzt. Die Verminderung an Saisonarbeitern würde somit bei Annahme des dritten Volksbegehrens gegen die Überfremdung 42 000 betragen. Dazu kommt, dass die Möglichkeit, Saisonarbeiter generell während zehn Monaten zu beschäftigen, im Widerspruch zu den eingeleiteten Schritten für die Bereinigung der unctionen Saisonarbeitsverhältnisse stünde. Insbesondere würde die Zahl der sich während mehr als neun Monaten in der Schweiz aufhaltenden Saisonarbeiter erheblich erhöht.

334 Grenzgänger

Der Bestand an Grenzgängern betrug Ende Dezember 1972 rund 92 000. Es wären somit 22 000 Grenzgänger abzubauen, um zur zulässigen Höchstzahl gemäss Initiative zu gelangen. Im Gegensatz zur geltenden Regelung müssten deshalb auch für Grenzgänger kantonale Höchstzahlen festgesetzt und die gegenwärtigen Grenzgängerbestände in den Kantonen erheblich reduziert werden.

4 Die Folgen einer Annahme der Initiative

Die vorangehenden Ausführungen über den Initiativtext zeigen, dass eine Annahme des Volksbegehrens zu schwerwiegenden Folgen führen müsste, namentlich für die rechtliche und soziale Stellung der Ausländer, unsere wirtschaftliche und arbeitsmarktliche Lage sowie unsere Beziehungen zum Ausland.

41 Die Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Ausländers

Der Ausländer mit Niederlassungsbewilligung kann ohne jegliche Formalitäten die von ihm gewünschte unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit ausüben und die Stelle, den Beruf oder den Kanton wechseln. Diese Bewilligung wird in der Regel nach einem ununterbrochenen und ordnungsgemässen Aufenthalt von zehn Jahren erteilt. Bis Ende 1974 wird der Bestand der Ausländer mit Niederlassungsbewilligung auf voraussichtlich rund 640 000 ansteigen, während die Zahl der Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung im gleichen Zeitraum auf ungefähr 430 000 zurückgehen wird. Selbst wenn mit Wirkung ab Ende 1974 eine vollständige Sperre für neue Niederlassungsbewilligungen verfügt würde, müssten bis Ende 1977 zusätzlich zu den Aufenthalttern schätzungsweise noch rund 80 000 Ausländer mit Niederlassungsbewilligung zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden. Zwar vermindert sich der Bestand der Niedergelassenen infolge freiwilliger Ausreisen, Bürgerrechtswechseln und Todesfällen auch ohne behördliche Eingriffe. Dieser Abgang wird indessen durch die Zunahme infolge der Geburten grösstenteils wieder ausgeglichen.

Die Annahme der Initiative hätte somit zur Folge, dass ein Teil der unbefristet ausgestellten und mit keinen Bedingungen verbundenen Niederlassungsbewilligungen entzogen werden müsste und die betreffenden Ausländer zur Ausreise aus der Schweiz zu verhalten wären. Ebenso müsste die Freizügigkeit aller übrigen Ausländer mit Niederlassungsbewilligungen ganz wesentlich eingeschränkt werden. Denn sobald ein Kanton den gemäss Initiative zulässigen Ausländeranteil erreicht hat, dürfte niedergelassenen Ausländern der Zuzug in diesen Kanton nicht mehr bewilligt werden. Die Kantone Zürich, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf müssten niedergelassene Ausländer abbauen und dürften keine neuen mehr zulassen. Diese Berechnungen stützen sich indessen, wie bereits erwähnt, auf die Dezembererhebung 1972. Bis Ende 1974 wird sich aber das zahlenmässige Verhältnis von den Aufenthalttern zu den Niedergelassenen in der Weise verschieben, dass sich für viele der Ausländer mit Niederlassungsbewilligung die Kantongsgrenzen wie Landesgrenzen auswirken würden.

Nach der Einreise bis zur Ausstellung der Niederlassungsbewilligung erhalten erwerbstätige Ausländer, die nicht Saisonarbeiter sind, und nichterwerbstätige Ausländer eine Jahresbewilligung. In der Aufenthaltsbewilligung werden die Bedingungen festgelegt, unter denen der Ausländer eine Erwerbstätigkeit ausüben darf. Vom 1. Januar 1974 an können erwerbstätige Jahresaufenthalter den Kanton ohne Anrechnung auf die kantonalen Höchstzahlen wechseln, sobald sie sich während zwei Jahren in der Schweiz aufgehalten haben. Auch diese Freizügigkeit müsste bei Annahme der Initiative eingeschränkt werden. Es würde dies rund 220 000 Ausländer betreffen.

Solche Konsequenzen stünden im Widerspruch zur schweizerischen Rechtsauffassung, wonach wohlverworbene Rechte zu respektieren sind. Dieser tragende Grundsatz könnte beim Abbau von Ausländern mit Niederlassungsbewilligung nicht aufrechterhalten werden.

42 Die Auswirkungen auf unsere Volkswirtschaft und auf unsere Arbeitsmarktpolitik

Alle Wirtschaftszweige in unserem Lande sind auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Die meisten Betriebe, ob klein oder gross, leiden an einem empfindlichen Personalmangel. Wegen der strengen Begrenzungsmassnahmen, die seit 1970 zu einer Stabilisierung der Zahl der ausländischen Daueraufenthalter geführt haben, kann unsere Wirtschaft kaum mehr auf Neuzuzüger aus dem Ausland rechnen. Neue Ausländer können nur dann einreisen, wenn bereits in unserem Land befindliche wieder ausreisen oder das Schweizer Bürgerrecht erlangen oder sterben. Die auf diese Weise möglichen Neuzuzüge werden weitgehend von den den Begrenzungsmassnahmen nicht unterstellten Wirtschaftszweigen (Spitäler, Heime, Schulen, Landwirtschaft) beansprucht. Die Stabilisierung der ausländischen Arbeitskräfte stellt deshalb unsere Wirtschaft vor grosse und auch grundsätzliche Probleme. Sie wird jedenfalls auch in den nächsten Jahren einschneidende Folgen mit sich bringen. Bereits in den letzten Jahren mussten nicht wenige Betriebe wegen Personalmangels verkleinert, umstrukturiert oder sogar geschlossen werden. Betriebszusammenlegungen werden immer dringender notwendig, und auch mit der Verlagerung einheimischer Betriebe ins Ausland wird in Zukunft vermehrt zu rechnen sein.

Bei einer Annahme der Initiative müssten innerhalb kurzer Zeit über 300 000 erwerbstätige Jahresaufenthalter oder Niedergelassene unser Land verlassen. Zudem dürften 42 000 Saisonarbeitskräfte und 22 000 Grenzgänger weniger zugelassen werden als im Jahre 1973. Dies bedeutet einen Abbau des Bestandes an erwerbstätigen Ausländern um fast die Hälfte. Damit geht die dritte Überfremdungsinitiative weit über die Forderungen der zweiten Überfremdungsinitiative hinaus, die einen Abbau um rund 200 000 Arbeitskräfte verlangt hatte. Die Folgen einer derart starken Reduktion wären einschneidend. Die gegenseitige Personalabwerbung würde zu scharfen Lohn- und Preissteigerungen mit entsprechenden inflationären Wirkungen und einer weiteren Zunahme der Teuerung führen. Besonders hart betroffen würden die auf dem Arbeitsmarkt weniger konkurrenzfähigen Zweige des Gewerbes. Allein das Gastgewerbe, das heute rund 100 000 Ausländer beschäftigt und dem nach eigenen Angaben schon jetzt 30 000 dringend benötigte Arbeitskräfte fehlen, würde nochmals Zehntausende von Ausländern verlieren. Viele Betriebe wären damit in ihrer Existenz ernsthaft gefährdet. Vom Ausländerabbau würden aber auch öffentliche Dienstleistungen, z. B. die Verkehrsunternehmen und das Abfuhrwesen, betroffen. Wenn man bedenkt, dass allein im Baugewerbe (das mehrheitlich schweizerische Kaderpersonal eingeschlossen) zu 60 Prozent Ausländer beschäftigt sind, so kann man daran ermes- sen, wie sich eine so drastische Reduktion der Ausländer auf die Bautätigkeit und auf die Baupreise auswirken müsste. Auch die Versorgung unseres Landes mit Nahrungsmitteln könnte in Frage gestellt werden. Abgesehen von der Landwirtschaft sind viele Betriebe, vor allem Metzgereien, Bäckereien, Käsereien, Molke- reien, Gemüsebetriebe, Konservenproduzenten usw., unbedingt auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, weil Schweizer für diese oft unangenehmen und an-

strengenden Arbeiten kaum mehr zu finden sind. Die Folgen könnten aber noch viel schwerwiegender sein, wenn wegen des Abbaues mehr Ausländer aus freien Stücken unser Land verlassen würden, als das auf Grund der behördlichen Massnahmen nötig wäre.

In vielen Wirtschaftszweigen sind die Ausländer vorwiegend mit Hilfsarbeiten beschäftigt. Sie verrichten in erster Linie jene Aufgaben (Schichtarbeit, Nachtarbeit, ungesunde und schmutzige Arbeit), zu denen Schweizer im allgemeinen nicht mehr herangezogen werden können. Ein massiver Abbau von Ausländern würde bedeuten, dass sich bei den für die Erhaltung einer gesunden Wirtschaft und bei den für die Aufrechterhaltung gesellschaftlich notwendiger Dienste unerlässlichen einfacheren Arbeiten die grössten Schwierigkeiten ergeben würden. Viele Schweizer Bürger müssten sich damit abfinden, weniger gut bezahlte Arbeit anzunehmen. Arbeitslosigkeit, berufliche Umstrukturierung und sozialer Abstieg wären für zahlreiche schweizerische Arbeitnehmer unvermeidlich.

Unsere Wirtschaft war seit der Mitte des letzten Jahrhunderts stets auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Eine Annahme der Initiative hätte nicht bloss für unsere Wirtschaft und für jeden einzelnen, sei er nun Arbeitgeber, Arbeitnehmer oder Konsument, sondern auch für das gesamte Gemeinwesen indirekte Folgen von grosser Tragweite. So würden die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden angesichts der zu erwartenden Verschlechterung der Ertragslage zwangsläufig zurückgehen. Die für den Ausbau unserer Infrastruktur – Spitäler, Altersheime, Schulen, Strassen, Gewässerschutz usw. – benötigten enormen Mittel würden auch bei Berücksichtigung der Einsparungen, die sich aus dem Wegzug zahlreicher Ausländer ergeben, stark zurückgehen. Das würde um so mehr ins Gewicht fallen, als der Bund und die Kantone in den nächsten Jahren mit zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten zu rechnen haben. Die Folgen einer Annahme der Initiative wären so einschneidend, dass unser Volk auf lange Zeit hinaus schwere Nachteile in Kauf nehmen müsste.

43 Die Auswirkungen auf unsere Beziehungen zum Ausland

Die Entfernung von Ausländern mit Niederlassungsbewilligung aus Überfremdungsgründen würde eine Kündigung der bestehenden Niederlassungsverträge voraussetzen. Die Kündigung der Niederlassungsverträge und der gestützt darauf getroffenen Regierungsabkommen über die fremdenpolizeiliche Behandlung der beiderseitigen Staatsangehörigen müsste nicht zuletzt zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Stellung unserer Auslandschweizer führen. Auf Grund des von Volk und Ständen eindrücklich gutgeheissenen Verfassungsartikels für die Auslandschweizer wurden die Voraussetzungen geschaffen, um die Stellung der Auslandschweizer von der Schweiz aus zu verbessern. All die seither zugunsten der Auslandschweizer getroffenen Vorkehren würden weitgehend illusorisch, wenn ihre Stellung im Ausland infolge der Behandlung der Ausländer in der Schweiz verschlechtert oder wenn gegen sie Retorsionsmassnahmen ergriffen würden.

Der von den Initianten verlangte rigorose Abbau stünde zudem im Widerspruch zu den europäischen Integrationsbestrebungen und würde die Schweiz weitgehend isolieren. Erinnert sei insbesondere an unsere bisherige Mitarbeit bei der OECD, bei der EFTA und beim Europarat. Ebenso müsste mit negativen Auswirkungen auf den Vertrag mit der EWG gerechnet werden, den Volk und Stände angenommen haben. Die bisherige Weltverbundenheit der Schweiz, die auf den verschiedensten Lebensbereichen zum Ausdruck kommt, würde abgelöst durch eine Absonderung, die es unserem Lande weitgehend verunmöglichen würde, auf internationaler Ebene noch mitzuwirken.

Da die Flüchtlinge von den Abbaumassnahmen nicht ausgenommen werden, würde ebenfalls die schweizerische Asylpolitik in Frage gestellt. Damit wäre unser Land auch nicht mehr in der Lage, den durch den Beitritt zum internationalen Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge übernommenen Verpflichtungen nachzukommen.

Schliesslich müsste die Entfernung von niedergelassenen Ausländern, die sich lediglich auf Gründe der Überfremdung stützen könnte, auf jeden Fall zu einer schwerwiegenden Belastung unserer Aussenbeziehungen führen und dem Ansehen der Schweiz ganz erheblich schaden.

Zusammenfassend müssen wir feststellen, dass die Annahme der Initiative verheerende Auswirkungen hätte. So müsste sofort eine vollständige Einwanderungssperre für neueinreisende Jahresaufenthalter verfügt werden. Der Nachzug der Ehefrau und der Kinder der sich in der Schweiz aufhaltenden Ausländer könnte nicht mehr bewilligt werden. Die Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen sowie die Übertritte von der Kategorie der Aufenthalter in die der Niedergelassenen wären einzustellen. Eine Kündigung der Niederlassungsverträge sowie aller weiteren die Zulassung von Ausländern betreffenden Abkommen wäre unvermeidlich. Dadurch könnte indessen der von den Initianten verlangte Abbau der ausländischen Wohnbevölkerung noch keineswegs erreicht werden. Vielmehr müssten Hunderttausende von Ausländern aufgefordert und allenfalls von der Polizei gezwungen werden, das Land zu verlassen, wobei die Auswahl wohl nur nach dem Kriterium der Aufenthaltsdauer vorgenommen werden könnte. Sie würden mitten aus ihrer bisherigen Umgebung herausgerissen und stünden einer ungewissen Zukunft gegenüber. Dabei handelt es sich teilweise um Ausländer, die seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz wohnen. Parallel zur Entfernung von Hunderttausenden von Arbeitskräften müsste durch gezielte wirtschaftspolitische Vorkehren dafür gesorgt werden, dass die Nachfrage nach Arbeitskräften wesentlich zurückginge, d. h., es wäre eine kräftige Rezession einzuleiten, bei der man nur wüsste, wo sie anfängt, aber kaum, wo sie endet. Ein solches Abenteuer kann nicht verantwortet werden.

5 Die gegenwärtige und künftige Ausländerpolitik

Wenn wir auch die vorliegende dritte Überfremdungsinitiative abzulehnen beantragen, wollen wir doch das Bestehen einer Überfremdungsfahr nicht ver-

neinen. Wir haben bereits in unserem Bericht zur ersten Überfremdungsinitiative ausgeführt, dass Abwehrmassnahmen unumgänglich sind. Wir haben damals als Nahziel festgelegt, dass in erster Linie ein Wiederansteigen des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften verhindert werden muss (BBl 1967 II 100). Um dieses Ziel zu erreichen, haben wir im Frühjahr 1970 einen Beschluss gefasst, der die bisherige betriebsweise durch eine gesamtschweizerische Begrenzung ersetzt. Die Stabilisierung der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen konnte mit diesem neuen Begrenzungssystem im Jahre 1970 und in den folgenden Jahren erreicht werden.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass auch die Saisonarbeitskräfte überfremdungsmässig eine Belastung darstellen können. Dies vor allem dann, wenn es sich um Arbeitnehmer handelt, die zwar als Saisonarbeiter bezeichnet werden, in Tat und Wahrheit aber beinahe das ganze Jahr hier tätig sind. Wie wir in unserem Bericht vom 13. März 1972 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1971–1975 (BBl 1972 I 1025) ausgeführt haben, sind demgemäss auch gegenüber Saisonarbeitskräften wirksamere Begrenzungsmassnahmen anzuordnen. So soll einerseits die Zahl dieser Ausländer stabilisiert und andererseits das Problem der unechten Saisonarbeitsverhältnisse gelöst werden. Auf die Dauer geht es nicht an, ausländischen Arbeitnehmern, die in Wirklichkeit keine Saisonarbeiter mehr sind, eine angemessene Freizügigkeit und ein geordnetes Familienleben vorzuenthalten. Im Bundesratsbeschluss vom 6. Juli 1973 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer haben wir eine Regelung des Saisonarbeiter-Problems in diesem Sinne getroffen.

Mit der Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer hat sich die Zunahme bei der ausländischen Wohnbevölkerung verlangsamt. Indessen ist es mit den bisherigen Massnahmen nicht gelungen, auch den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung zu stabilisieren. Dies beunruhigt weite Kreise der schweizerischen Bevölkerung. Auch der Bundesrat beobachtet die ständige Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung mit Sorge. Wir haben uns seinerzeit ausdrücklich vorbehalten, je nach der wirtschaftlichen Entwicklung und den staatspolitischen Erfordernissen weiter gehende Vorkehren zu treffen, sofern mit einer Stabilisierung des Bestandes der erwerbstätigen Ausländer der Überfremdungsfahr nicht genügend begegnet werden kann (BBl 1967 II 102, 1969 II 1063). Prüft man, welche zusätzlichen Begrenzungsmassnahmen in Erwägung gezogen werden können, um zu einer Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung zu gelangen, ist von der Zusammensetzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung Ende 1972 auszugehen:

Erwerbstätige Ausländer	596 000
Nichterwerbstätige Familienangehörige sowie weitere nicht- erwerbstätige Niedergelassene	396 000
Schüler und Studenten mit Aufenthaltsbewilligung	20 000
Rentner und Erholungsaufenthalter mit Aufenthaltsbewilligung	20 000
Internationale Funktionäre einschl. Familienangehörige	20 000
	<hr/>
	1 052 000

Begrenzungsmaßnahmen gegenüber internationalen Funktionären fallen ausser Betracht. Hinsichtlich der Zulassung von ausländischen Rentnern wurde bereits in den letzten Jahren eine einschränkende Zulassungspraxis befolgt, so dass die Zahl der im Jahre 1970 erstmals erteilten Aufenthaltsbewilligungen von rund 2000 in der Zwischenzeit um die Hälfte zurückgegangen ist. Zusammen mit den Erholungsaufenthaltern ist der Bestand dieser Ausländerkategorie denn auch in den letzten Jahren stabil geblieben, so dass sich keine zusätzlichen Massnahmen aufdrängen. Das gleiche gilt in bezug auf die ausländischen Schüler und Studenten. Weiter zunehmen wird dagegen der Bestand der nichterwerbstätigen Familienangehörigen. Aus humanitären und sozialen Erwägungen können indessen in diesem Zusammenhang keine Begrenzungsmaßnahmen angeordnet werden. Unter diesen Umständen lässt sich eine Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung in der nächsten Zeit praktisch nur auf dem Wege eines Abbaues des Bestandes der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen erreichen.

So könnte ins Auge gefasst werden, die eingebürgerten erwerbstätigen Ausländer, die der Wirtschaft weiterhin zur Verfügung stehen, nicht mehr zu ersetzen. Diese Reduktion würde indessen nicht ausreichen, um die Vermehrung der Zahl der Nichterwerbstätigen auszugleichen. Der erforderliche Ausgleich könnte innerhalb einiger weniger Jahre herbeigeführt werden, wenn zusätzlich noch die erwerbstätigen Ausländerinnen, die durch Heirat das Schweizer Bürgerrecht erwerben, nicht mehr ersetzt würden. Das hätte aber zwangsläufig zur Folge, dass der in der letzten Zeit stabilisierte Höchstbestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen inskünftig jedes Jahr um einige Tausend herabgesetzt werden müsste. Diese Reduktion könnte aber nicht einmal durch eine völlige Streichung der kantonalen Jahreskontingente für neu aus dem Ausland zuziehende Arbeitskräfte erreicht werden. Es wäre vielmehr notwendig, darüber hinaus die Frage der den Begrenzungsmaßnahmen unterstellten bzw. nichtunterstellten Ausländer neu zu überprüfen in der Meinung, dass bestimmte Kategorien von heute nichtunterstellten Ausländern in Zukunft in die Begrenzungsmaßnahmen einzubeziehen wären.

Über die Frage, ob und allenfalls in welchem Umfang über die gegenwärtige Stabilisierung der erwerbstätigen Ausländer hinausgehende Massnahmen angeordnet werden sollen, kann indessen nicht ohne Rücksicht auf die Auswirkungen der bisherigen Begrenzungsmaßnahmen entschieden werden. Die den Kantonen zur Verfügung gestellten Höchstzahlen für neu einreisende Jahresaufenthalter mussten in letzter Zeit vor allem wegen der zahlreichen Umwandlungen von Saison- in Jahresbewilligungen, dann aber auch infolge des Rückganges der freiwilligen Ausreisen immer mehr gekürzt werden. Im Jahre 1973 betrug diese Höchstzahlen noch ein Viertel der im Jahre 1970 freigegebenen Quoten. Da bereits bei der Einführung der gesamtschweizerischen Begrenzung im Frühjahr 1970 ein ausgesprochen Mangel an Arbeitskräften herrschte, wurde die Lage durch die inzwischen verfügten Beschränkungen noch verschärft. Da und dort mussten bereits verschiedene Unternehmen ihren Betrieb wegen Personalmangels

ganz oder teilweise einstellen. Dies führt jeweils auch zu erheblichen Nachteilen für die schweizerischen Arbeitnehmer, da sie ihren angestammten Arbeitsplatz verlieren und sich nach einer von ihrem Wohnort weiter entfernten Stelle umzusehen haben. Das Problem kann auch nicht dadurch gelöst werden, dass auf Saisonarbeitskräfte ausgewichen wird, wie dies in letzter Zeit vermehrt versucht wurde. Denn dadurch würden neue unechte Saisonarbeitsverhältnisse mit all ihren negativen Folgen geschaffen. Könnten aber den Kantonen keine Einheiten mehr für neu einreisende Jahresaufenthalter zur Verfügung gestellt werden, wären sie ausserstande, auch nur die allerdringendsten Fälle zu berücksichtigen, was zu wirtschaftlichen Störungen führen müsste. Eine erhebliche Herabsetzung der Zahl der den Begrenzungsmaßnahmen bisher nichtunterstellten Ausländer würde anderseits vor allem die Landwirtschaft, die Spitäler, Heime und Anstalten treffen. Eine seit mehr als 20 Jahren erfolgte Entwicklung kann ohne erheblichen Schaden nur langfristig rückgängig gemacht werden. Falls die geltenden Massnahmen zur Dämpfung der Überkonjunktur auch den Nachfrageüberhang auf dem Arbeitsmarkt zu vermindern vermögen, könnte die von uns angestrebte Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung ohne zusätzliche Vorkehren verwirklicht werden. Sollte dagegen die Entwicklung anders verlaufen, müssten wir weitergehende fremdenpolizeiliche Massnahmen in Aussicht nehmen.

Bereits in unserem Bericht zur ersten Überfremdungsinitiative haben wir darauf hingewiesen, dass das Überfremdungsproblem durch Begrenzungsmaßnahmen allein nicht gelöst werden kann (BBl 1967 II 100). Wir müssen uns vielmehr mit der Tatsache abfinden, dass zahlreiche Ausländer von unserer Wirtschaft langfristig benötigt werden. Demzufolge wird eine grosse Zahl von Ausländern mit ihren Familienangehörigen für längere Zeit oder dauernd in der Schweiz bleiben. Sie sollen sich bei uns einleben und auch als Ausländer heimisch fühlen können. Sie sind deshalb als ebenbürtige Mitmenschen in unsere Gesellschaft aufzunehmen, ohne dass sie deswegen ihre angestammte kulturelle Eigenart verlieren müssen. Nach erfolgter Eingliederung ist darüber hinaus die Assimilierung zu erleichtern, worunter wir die allmähliche Annäherung und Angleichung des Ausländers an die Kultur der Schweiz durch die Übernahme unserer Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche, unserer Wertvorstellungen sowie unserer Denkweise verstehen. Sie kann und soll allerdings nicht erzwungen werden. Ebenso unklug wäre es, sie aus irgendwelchen Gründen zu verhindern. Das *Hineinwachsen der Ausländer in unsere Gesellschaft und unsern Staat hat organisch* zu geschehen. Es soll sich dabei um die natürliche, wenn auch nicht zwangsläufige Folge einer zielgerechten und grosszügigen Integrationspolitik handeln. Voraussetzung hiefür ist das Verständnis der Einheimischen für eine gewisse Andersartigkeit und der Wille der Einwanderer, sich unseren Lebens- und Gemeinschaftsformen anzupassen. Um das zu erreichen, ist es nötig, die gegenseitige Information auszubauen und den Ausländern die gleichen Chancen hinsichtlich Schulung, Weiterbildung und Unterkunft einzuräumen. Die Behörden können die Eingliederung und Assimilation der sich langfristig in der Schweiz aufhaltenden Ausländer dadurch erleichtern und fördern, dass ihnen eine gesicherte Rechtsstel-

lung gewährt wird. Dabei müssen insbesondere die noch bestehenden Unterschiede zwischen den ausländischen und schweizerischen Arbeitnehmern hinsichtlich der beruflichen Freizügigkeit schrittweise abgebaut werden. Demgemäss sind die bereits eingeleiteten Massnahmen für die Schaffung eines möglichst einheitlichen Arbeitsmarktes fortzusetzen, indem den Ausländern gestattet werden soll, ausser der Stelle auch den Beruf und den Kanton nach kürzerer Frist zu wechseln. Mit all diesen Vorkehren streben wir eine Gesamtordnung für Ausländer an, die neben der aus staatspolitischen Erwägungen nach wie vor notwendigen Zulassungsbegrenzung durch gezielte Eingliederungsmassnahmen die Voraussetzungen schafft, dass die mit uns lebenden Ausländer menschlich und sozial gleich wie Schweizer Bürger behandelt werden.

Um all die Fragen zu behandeln, die sich aus der Anwesenheit einer grossen Zahl von Ausländern unter demografischen, sozialen, politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gesichtspunkten ergeben, haben wir im Anschluss an die Abstimmung vom 7. Juni 1970 über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, im Einvernehmen mit dem Volkswirtschaftsdepartement eine Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem einzusetzen. Die Kommission hat sich Ende 1970 konstituiert und Anfang 1971 ihre Arbeit aufgenommen. Im Rahmen des ihr erteilten allgemeinen Mandates erhielt sie im Frühjahr 1972 den Auftrag, sich in erster Linie mit den Problemen des Verhältnisses zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung zu befassen. Es sollen die Ursachen der zwischen den beiden Bevölkerungsteilen bestehenden Spannungen und des in einem grossen Teil der Schweizer Bevölkerung herrschenden Unbehagens untersucht und Mittel und Wege zu deren Beseitigung vorgeschlagen werden. Die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem hat in diesen Bereichen bereits beachtliche Abklärungs- und Organisationsarbeit geleistet. Ihr Bestreben geht insbesondere auch dahin, die Initiativen für geeignete Vorkehren in Kantonen und Gemeinden sowie in privaten Organisationen zu fördern und zu unterstützen. Diese Bemühungen sind um so höher zu veranschlagen, als in der Kommission alle an der Fremdarbeiterfrage interessierten Kreise vertreten sind.

Im Frühjahr 1971 bestellte sodann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Expertenkommission mit dem Auftrag zu prüfen, ob es angezeigt sei, die Einbürgerung der in der Schweiz aufgewachsenen jungen Ausländer zu erleichtern. Die Kommission bejahte die Wünschbarkeit einer solchen Erleichterung, stellte aber fest, dass für eine entsprechende Neuregelung sowohl eine Verfassungs-, als auch eine Gesetzesrevision notwendig sind. Der Bericht der Expertenkommission wurde in der Folge den Kantonen, den politischen Parteien und weiteren interessierten Organisationen zur Stellungnahme unterbreitet. Wir beabsichtigen, den eidgenössischen Räten demnächst in einer Botschaft zu beantragen, dem Schweizervolk eine Änderung von Artikel 44 der Bundesverfassung zu unterbreiten.

Durch diese Änderung sollen die Voraussetzungen für eine erleichterte Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern, Flücht-

lingen und Staatenlosen sowie ausländischen Ehegatten und Kindern von Schweizerinnen geschaffen werden. Das Schwergewicht dieser Bestrebungen liegt dabei darin, dem ausländischen Jugendlichen, der seit seinem sechsten Altersjahr mindestens zehn Jahre in der Schweiz gelebt hat und der tatsächlich als assimiliert betrachtet werden kann, unter der Voraussetzung allerdings, dass er sich vor seinem 22. Altersjahr darum bemüht, die Aufnahme in das Schweizer Bürgerrecht zu ermöglichen. Daneben ist beabsichtigt, auch das ordentliche Einbürgerungsverfahren in der Weise zu überprüfen, ob es nicht gerechtfertigt wäre, die Minimalaufenthaltsdauer von zwölf auf zehn Jahre herabzusetzen, d. h. auf die Frist, in der der Ausländer ordentlicherweise im Besitze der Niederlassungsbewilligung sein sollte. Wir möchten indessen nochmals betonen, dass das Überfremdungsproblem nicht durch die Einbürgerung gelöst werden kann. Die Einbürgerung wird und kann sich zahlenmässig nur in einem beschränkten Rahmen bewegen.

6 Schlussfolgerungen

Die Forderung der Initianten, den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung, ohne das Spitalpersonal und ohne die internationalen Funktionäre, bis Ende 1977 auf 500 000 herabzusetzen, wobei der Ausländeranteil in den Kantonen nicht mehr als 12 Prozent, im Kanton Genf nicht mehr als 25 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen betragen darf, hätte zur Folge, dass jährlich 180 000 Ausländer abgebaut werden müssten. Selbst wenn sämtliche Jahresaufenthalter zur Ausreise verhalten würden, müsste auch ein Teil der Niedergelassenen in die Abbaumassnahmen einbezogen werden. Das hätte unweigerlich zur Folge, dass Ausländer, die seit zehn oder mehr Jahren in der Schweiz wohnen und bereits mit unseren Verhältnissen eng verbunden sind, zusammen mit ihren Familienangehörigen weggewiesen werden müssen. All diese Ausländer, die auf Grund ihrer langjährigen Anwesenheit in der Schweiz in guten Treuen damit rechnen konnten, bei uns eine zweite Heimat gefunden zu haben, würden einer ungewissen Zukunft entgegensehen, was unter humanitären und sozialen Gesichtspunkten nicht zu verantworten wäre. Eine zwangsweise Entfernung niedergelassener Ausländer wäre übrigens nur möglich, wenn sämtliche von der Schweiz mit andern Staaten abgeschlossene Niederlassungsverträge gekündigt würden. Daraus ergäben sich sowohl für unser Land als auch für unsere Mitbürger im Ausland schwerwiegende Nachteile. Aber auch volkswirtschaftlich wäre ein derartig drastischer Abbau völlig untragbar, da er zahlreiche Betriebsschliessungen zur Folge hätte, welche die wirtschaftliche Existenz unzähliger schweizerischer Arbeitnehmer schwer gefährden würde.

Im Sinne einer verantwortbaren, den humanitären, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung tragenden Überfremdungsabwehr werden wir unsere bisherige Ausländerpolitik mit aller Entschiedenheit fortsetzen, auch wenn sie von unserer Wirtschaft schwere Opfer verlangt. Überdies streben

wir die Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung an, wobei wir nötigenfalls weiter gehende fremdenpolizeiliche Massnahmen in Aussicht nehmen werden.

Den vielfältigen Problemen der sozialen Eingliederung, der Assimilation der langfristig in der Schweiz anwesenden Ausländer und der Einbürgerung, insbesondere der in der Schweiz aufgewachsenen Kinder, ist noch vermehrt Beachtung zu schenken.

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, das vorliegende Volksbegehren gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten. Den Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss legen wir bei.

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

Bern, den 21. Dezember 1973

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung des am 3. November 1972 eingereichten Volksbegehrens gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz und nach Einsicht in einen Bericht des Bundesrates vom 21. Dezember 1973¹⁾, gestützt auf die Artikel 121 ff. der Bundesverfassung und die Artikel 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Das Volksbegehren vom 3. November 1972 gegen die Überfremdung und Übervölkerung 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

Art. 69^{quater}

- a. Der Bund trifft Massnahmen gegen die Überfremdung und Übervölkerung 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 maximal 12 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung; Ausnahme Kanton Genf: 25 Prozent

¹⁾ BBl 1974 I 190

²⁾ SR 171.11

d. Bei der Zahl der Ausländer unter Ic nicht mitgezählt und von den Massnahmen gegen die Überfremdung und Übervölkerung 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 69^{quater} tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erhebungsbeschluss 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.

Art. 2

Dem Volk und den Ständen wird die Verwerfung des Volksbegehrens beantragt.

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

**Ausländische Wohnbevölkerung (ohne Saisonarbeiter) am 31. Dezember 1971 und 1972
nach Kantonen und Bewilligungskategorien; approx. Ausländeranteile**

Tabelle 1

Kantone	Jahresaufenthalter				Niedergelassene				Im Ganzen				Approx Ausländeranteile		
	1971	1972	Veränderung		1971	1972	Veränderung		1971	1972	Veränderung		1971 %	1972 %	
			Absolut	%			Absolut	%			Absolut	%			
															1971 %
Zürich	105 704	100 058	- 5 646	- 5,3	92 113	105 268	+ 13 155	+ 14,3	197 817	205 326	+ 7 509	+ 3,8	18	18	
Bern	56 042	50 625	- 5 417	- 9,7	36 934	44 552	+ 7 618	+ 20,6	92 976	95 177	+ 2 201	+ 2,4	10	10	
Luzern	17 137	15 904	- 1 233	- 7,2	11 716	13 891	+ 2 175	+ 18,6	28 853	29 795	+ 942	+ 3,3	10	10	
Uri	1 268	1 228	- 40	- 3,2	777	932	+ 155	+ 19,9	2 045	2 160	+ 115	+ 5,6	6	6	
Schwyz	6 105	5 622	- 483	- 7,9	3 771	4 596	+ 825	+ 21,9	9 876	10 218	+ 342	+ 3,5	11	11	
Obwalden	1 021	954	- 67	- 6,6	603	722	+ 119	+ 19,7	1 624	1 676	+ 52	+ 3,2	7	7	
Nidwalden	1 078	965	- 113	- 10,5	856	981	+ 125	+ 14,6	1 934	1 946	+ 12	+ 0,6	8	8	
Glarus	4 011	3 789	- 222	- 5,5	2 367	2 697	+ 330	+ 13,9	6 378	6 486	+ 108	+ 1,7	17	17	
Zug	6 486	6 107	- 379	- 5,8	4 254	4 947	+ 693	+ 16,3	10 740	11 054	+ 314	+ 2,9	16	16	
Freiburg	11 046	10 739	- 307	- 2,8	4 760	5 697	+ 937	+ 19,7	15 806	16 436	+ 630	+ 4,0	9	9	
Solothurn	19 042	17 816	- 1 226	- 6,4	12 984	15 088	+ 2 104	+ 16,2	32 026	32 904	+ 878	+ 2,7	14	15	
Basel-Stadt	24 097	23 026	- 1 071	- 4,4	15 327	17 725	+ 2 398	+ 15,6	39 424	40 751	+ 1 327	+ 3,3	17	18	
Basel-Land	19 941	18 374	- 1 567	- 7,9	14 572	17 843	+ 3 271	+ 22,4	34 513	36 217	+ 1 704	+ 4,9	17	17	
Schaffhausen	7 643	7 014	- 629	- 8,2	5 557	6 401	+ 844	+ 15,2	13 200	13 415	+ 215	+ 1,6	18	18	
Appenzel A.Rh.	4 059	3 824	- 235	- 5,8	2 469	2 831	+ 362	+ 14,7	6 528	6 655	+ 127	+ 1,9	13	14	
Appenzel I.Rh.	646	645	- 1	- 0,2	277	337	+ 60	+ 21,7	923	982	+ 59	+ 6,4	7	7	
St. Gallen	32 406	30 483	- 1 923	- 5,9	22 526	26 116	+ 3 590	+ 15,9	54 932	56 599	+ 1 667	+ 3,0	14	15	
Graubünden	10 019	9 878	- 141	- 1,4	8 428	8 904	+ 476	+ 5,6	18 447	18 782	+ 335	+ 1,8	12	12	
Aargau	45 690	42 174	- 3 516	- 7,7	28 062	34 170	+ 6 108	+ 21,8	73 752	76 344	+ 2 592	+ 3,5	17	18	
Thurgau	18 275	17 075	- 1 200	- 6,6	12 937	15 108	+ 2 171	+ 16,8	31 212	32 183	+ 971	+ 3,1	17	18	
Tessin	31 163	28 962	- 2 201	- 7,1	35 315	40 954	+ 5 639	+ 16,0	66 478	69 916	+ 3 438	+ 5,2	27	27	
Waadt	64 671	59 053	- 5 618	- 8,7	46 475	55 811	+ 9 336	+ 20,1	111 146	114 864	+ 3 718	+ 3,3	22	22	
Wallis	9 876	10 097	+ 221	+ 2,2	6 906	8 610	+ 1 704	+ 24,7	16 782	18 707	+ 1 925	+ 11,5	8	9	
Neuchâtel	19 167	16 187	- 2 980	- 15,5	15 676	18 861	+ 3 185	+ 20,3	34 843	35 048	+ 205	+ 0,6	21	21	
Genève	48 706	43 304	- 5 402	- 11,1	48 348	55 340	+ 6 992	+ 14,5	97 054	98 644	+ 1 590	+ 1,6	31	31	
Total	565 299	523 903	- 41 396	- 7,3	434 010	508 382	+ 74 372	+ 17,1	999 309	1 032 285	+ 32 976	+ 3,3	16,1	16,5	
1 Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung.					Funktionäre internat. Büros										
2 Einschl. internat. Funktionäre und deren Familien					und ausländischer Verwaltungen										
beläuft sich der Ausländeranteil auf rd. 35%.					einschl. Familienangehörige (Schätzungen)					20 000	20 000			0,3	0,3

Volksinitiative gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz
Berechnung der Auswirkungen auf Grund des Ende Dezember 1972 erhobenen Ausländerbestandes

Tabelle 2

222

Reduktion des Ausländeranteils auf 12% des Bestandes der Schweizer Bürger und zusätzlicher proportionaler Abbau

Kantone	Bestand Schweizer Bürger Ende 1972 (Schätzung)	Bestand Ausländer Ende 1972		Reduktion des Ausländerbestandes auf max 12% (GE 25%) von Kol 1			Zusätzlicher Abbau (gem Anteil Kol 6)	Bei verwirklichter Initiative				Bestand Jahresaufenthalt Ende Dez 1972
		Total	In % von Kol 1	Reduzierter Prozentsatz	Bestand	Kantonsanteil in %		Zulässiger Höchstbest (Kol 5-7)	Ausländerbestand in % (v Kol 1)	Erforderlicher Abbau		
										Total (Kol 2-8)	In % (v Kol 2)	
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zürich	911 800	205 600	22,5	12,0	109 400	17,2	12 900	96 500	10,6	109 100	53,1	100 100
Bern	889 800	97 400	10,9	10,9	97 400	15,3	11 500	85 900	9,7	11 500	11,8	50 600
Luzern	260 000	29 800	11,5	11,5	29 800	4,7	3 500	26 300	10,1	3 500	11,7	15 900
Uri	30 900	2 200	7,1	7,1	2 200	0,4	300	1 900	6,1	300	13,6	1 200
Schwyz	81 100	10 200	12,6	12,0	9 700	1,5	1 100	8 600	10,6	1 600	15,7	5 600
Obwalden	23 400	1 700	7,3	7,3	1 700	0,3	200	1 500	6,4	200	11,8	1 000
Nidwalden	23 900	1 900	7,9	7,9	1 900	0,3	200	1 700	7,1	200	10,5	1 000
Glarus	30 600	6 500	21,2	12,0	3 700	0,6	500	3 200	10,5	3 300	50,8	3 800
Zug	60 400	11 100	18,4	12,0	7 200	1,1	800	6 400	10,6	4 700	42,3	6 100
Freiburg	162 600	16 400	10,1	10,1	16 400	2,6	2 000	14 400	8,9	2 000	12,2	10 700
Solothurn	191 700	32 900	17,2	12,0	23 000	3,6	2 700	20 300	10,6	12 600	38,3	17 800
Basel-Stadt	183 100	41 300	22,6	12,0	22 000	3,5	2 600	19 400	10,6	21 900	53,0	23 000
Basel-Land	178 600	36 200	20,3	12,0	21 400	3,4	2 600	18 800	10,5	17 400	48,1	18 400
Schaffhausen	58 600	13 500	23,0	12,0	7 000	1,1	800	6 200	10,6	7 300	54,1	7 000
Appenzell A.Rh.	41 600	6 700	16,1	12,0	5 000	0,8	600	4 400	10,6	2 300	34,3	3 800
Appenzell I.Rh.	12 700	1 000	7,9	7,9	1 000	0,2	200	800	6,3	200	20,0	600
St. Gallen	325 700	56 700	17,4	12,0	39 100	6,2	4 700	34 400	10,6	22 300	39,3	30 500
Graubünden	137 500	18 800	13,7	12,0	16 500	2,6	2 000	14 500	10,5	4 300	22,9	9 900
Aargau	362 200	76 300	21,1	12,0	43 500	6,8	5 100	38 400	10,6	37 900	49,7	42 200
Thurgau	149 700	32 200	21,5	12,0	18 000	2,8	2 100	15 900	10,6	16 300	50,6	17 100
Tessin	185 300	70 000	37,8	12,0	22 200	3,5	2 600	19 600	10,6	50 400	72,0	29 000
Waadt	401 000	115 300	28,8	12,0	48 100	7,6	5 700	42 400	10,6	72 900	63,2	59 000
Wallis	184 000	18 700	10,2	10,2	18 700	2,9	2 200	16 500	9,0	2 200	11,8	10 100
Neuenburg	133 900	35 000	26,1	12,0	16 100	2,5	1 900	14 200	10,6	20 800	59,4	16 200
Genf	216 600	114 900	53,0	25,0	54 200	8,5	6 400	47 800	22,1	67 100	58,4	43 300
Total	5 236 700	1 052 300	20,1	12,1	635 200	100,0	75 200	560 000	10,7	492 300	46,8	523 900

Initiative Waldner. Änderung von Artikel 45 der Bundesverfassung

(Vom 11. September 1973)

1 Bericht der Kommission des Nationalrates

Herr Bundespräsident, Herren Bundesräte,
Herr Präsident,
Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

Wir unterbreiten, gemäss Artikel 21^{octies} des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), diesen Bericht den Mitgliedern des Nationalrates zur vorläufigen Orientierung, dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Am 22. September 1965 hat Nationalrat Waldner mit einer Initiative die Streichung der Absätze 2-5 von Artikel 45 der Bundesverfassung (Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit) beantragt. Ihre Kommission hatte den Auftrag, die als ausgearbeiteten Entwurf eingereichte Einzelinitiative zu prüfen und Ihnen Bericht und Antrag zu stellen.

Die Arbeiten der Kommission wurden in der Folge vor allem deshalb verzögert, weil vorerst die Behandlung von Einzelinitiativen von Parlamentariern generell geregelt werden musste (vgl. Artikel 21^{bis}-21^{novies} des durch Bundesgesetz vom 24. Juni 1970 ergänzten GVG vom 23. März 1962¹⁾). Inzwischen wurde der Nationalrat neu bestellt und die Kommission in ihrer Zusammensetzung stark verändert. Schliesslich waren verschiedene Abklärungen und Arbeiten nötig, für die sich die Verwaltung zur Verfügung stellte.

Die Kommission stimmt zwar der Zielsetzung der Initiative zu, beantragt aber einen andern Text zu Artikel 45 und gleichzeitig die Revision von Artikel 48 BV (Unterstützungszuständigkeit). Herr Nationalrat Waldner ist mit den Vorschlägen der Kommission und der Abschreibung seiner Initiative einverstanden.

Die Kommission ersuchte den Bundesrat, im Sinne von Artikel 21^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement unterbreitete in der Folge Kantonen, Parteien und interessierten Kreisen den Entwurf des Berichtes der Kommiss-

¹⁾ SR 171.11

sion und die Neuformulierung der Artikel 45 und 48 BV zur Stellungnahme. Die Umfrage hat ergeben, dass die angestrebte Revision der Artikel 45 und 48 BV begrüsst wird. Mit Ausnahme des Kantons Zürich, der die Vorschläge der Kommission als zu wenig ausgereift bezeichnete, Bedenken staatsrechtlicher und staatspolitischer Art ins Treffen führte und eine Überprüfung durch eine Expertenkommission forderte, hat keiner der Befragten Einwände grundsätzlicher Art erhoben.

Der nachstehende Bericht setzt sich in drei Abschnitten mit der Niederlassungsfreiheit, der Unterstützungszuständigkeit und der Frage der Dringlichkeit der Verfassungsänderung auseinander und schliesst mit den Anträgen. Beigefügt sind unter Abschnitt 2 der Text der Initiative Waldner und unter Abschnitt 3 die neu vorgeschlagenen Texte zu den Artikeln 45 und 48 BV.

11 Die Niederlassungsfreiheit

111 Grundsatz der Niederlassungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit gehört zu den fundamentalen Freiheitsrechten des Schweizer Bürgers. Sie gibt jedem Schweizer Bürger das Recht, sich an jedem Ort der Schweiz niederzulassen oder aufzuhalten, sofern er die in der Bundesverfassung aufgestellten Voraussetzungen erfüllt. Sie stellt eine verbindliche Norm für alle Staatsorgane auf kantonaler und eidgenössischer Ebene dar. Die Niederlassungsfreiheit gilt nicht nur interkantonal, sondern auch innerkantonal. Sowohl der kantonsfremde Schweizer Bürger wie auch der Kantonsbürger können sich grundsätzlich in jeder Gemeinde des Kantons niederlassen. Das uneingeschränkte Recht auf Niederlassung ist nach dem heutigen Wortlaut des Verfassungsartikels jedoch an einengende Bedingungen geknüpft. So kann bei Bedürftigkeit oder bei gewissen strafrechtlich verurteilten Personen die Niederlassung unter bestimmten Voraussetzungen entzogen oder verweigert werden.

112 Bisherige Bestrebungen zur Änderung von Artikel 45 BV

Die Frage, ob die Entzugs- und Verweigerungsmöglichkeiten mit den Grundzielen der Verfassung und unseres Staatsdenkens vereinbar sind, stand schon oft zur Diskussion. Namhafte Verfassungsrechtler, wie die Professoren Burckhard, Fleiner, Giacometti und Imboden, bezeichneten die Einengung der Niederlassungsfreiheit als engherzig, unzeitgemäss und nicht tragbar. Sie müsse als Fremdkörper in der Verfassung betrachtet werden.

In der Öffentlichkeit wurde die Problematik der Beschränkungen immer wieder aufgegriffen. Zahlreich sind die Presseartikel, die sich mit dieser Frage befasst haben.

Auch auf parlamentarischer Ebene beschäftigte man sich immer wieder mit den Niederlassungsbeschränkungen. Im Frühjahr 1956 reichte Ständerat Möckli eine Motion ein, mit der er den Bundesrat ersuchte, einen Entwurf zu einem

neuen Absatz 3 zu Artikel 45 BV vorzulegen. Dem Motionär ging es darum, das sich aus Artikel 45 BV ergebende Heimatprinzip in der Fürsorge durch das Wohnortsprinzip zu ersetzen oder das gleiche Ziel, d. h. die Vermeidung der Heimschaffung unterstützungsbedürftiger kantonsfremder Schweizer Bürger, durch Ermächtigung des Bundes zur Subventionierung der kantonalen Aufwendungen im Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung zu erreichen. Die Motion wurde anlässlich ihrer Beantwortung in ein Postulat umgewandelt und als solches angenommen.

Im Dezember 1957 verlangte Nationalrat Waldner in einer Motion, die Bestimmungen in Artikel 45 BV seien zu streichen, nach denen Personen die Niederlassung verweigert oder entzogen werden kann, wenn sie infolge eines strafrechtlichen Urteils nicht im Besitze der bürgerlichen Ehren und Rechte sind oder wenn sie wegen schwerer Vergehen wiederholt gerichtlich bestraft werden mussten. Der Motionär wollte mit seiner Motion die Wiedereingliederung der Straftatlassenen in die Gesellschaft durch die Beseitigung der Beschränkungen in der Niederlassungsfreiheit erleichtern. Auch diese Motion wurde als Postulat angenommen.

Beide Fragen wurden erneut im Jahre 1958 durch Nationalrat Doswald aufgegriffen, der mit einer Motion den Bundesrat aufforderte, Bericht und Antrag darüber zu stellen, wie Artikel 45 BV derart zu revidieren sei, dass sich künftig jeder Schweizer Bürger, ungeachtet seines Strafregisters und seiner Armengnössigkeit, in jedem Kanton und in jeder Gemeinde niederlassen könne, ohne dass er ständig mit strafrechtlicher Verfolgung zu rechnen habe. Wie schon die früheren Motionen wurde auch diese als Postulat angenommen. Der bundesrätliche Sprecher sicherte Prüfung und einen ausführlichen Bericht an die eidgenössischen Räte zu.

In einer Kleinen Anfrage vom Dezember 1962 ersuchte sodann Nationalrat Schaffer um Auskunft über allfällige getroffene Vorarbeiten zur Revision des Artikels 45 BV. Er wollte zudem wissen, ob zumindest eine Änderung von Artikel 291 des Strafgesetzbuches (StGB) – Begrenzung des Strafmasses bei Verletzung einer Kantonsverweisung – in die Wege geleitet werde.

Schliesslich lud Nationalrat Schaffer mit seiner Motion vom Februar 1964 den Bundesrat ein, den eidgenössischen Räten eine zeitgemässe, die Verweigerung und den Entzug der Niederlassung aus straf- und fürsorgerechtlichen Gründen nicht mehr enthaltende Neufassung des Artikels 45 BV zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten. Im Namen des Bundesrates nahm Bundesrat von Moos ausführlich zu der Motion Stellung. Die Begründung und die Antwort sind im Amtlichen Bulletin, Sommersession 1965, Seite 288 ff. wiedergegeben. Bundesrat von Moos erklärte damals, der Bundesrat werde auf die Frage der Revision von Artikel 45 BV, die er in der Fassung des Motionärs als zu weitgehend und nicht einem objektiven Bedürfnis entsprechend halte, zurückkommen, sofern die dem Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung noch fernstehenden Kantone diesem nicht in absehbarer Zeit beitreten oder einzelne Kantone und Gemeinden vom Niederlassungsentzug aus strafrechtlichen Gründen nicht massvoll Ge-

brauch machten. Auch diese Motion wurde in ein Postulat umgewandelt und als solches angenommen.

113 Würdigung der geltenden rechtlichen Regelung

Die Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit werden heute in weiten Kreisen als überholt betrachtet. In der Praxis sind sie zum Teil bereits beseitigt worden. So schliesst das am 1. Juli 1961 in Kraft getretene interkantonale Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung die Heimschaffung aus Gründen der Unterstützungsbedürftigkeit weitgehend aus. Durch den Beitritt zum Konkordat, dem seit dem 1. Januar 1967 nunmehr alle Kantone angehören, haben diese in Anerkennung der Grundsätze einer modernen Fürsorge von sich aus auf die Beschränkungen der Niederlassung zufolge Bedürftigkeit in den Konkordatsfällen verzichtet. Wo allerdings die konkordatlichen Voraussetzungen nicht gegeben sind, ist der Entzug der Niederlassung aus armenrechtlichen Gründen nach wie vor dann möglich, wenn der Heimatkanton die ihm an sich freistehende Unterstützung verweigert oder kündigt. Weil aber der Heimatkanton in solchen Fällen meist die Unterstützungskosten übernimmt, sind eigentliche Heimschaffungen in den Heimatkanton sehr selten.

Eine ähnliche Wandlung zeichnet sich auch bei den Beschränkungen aus strafrechtlichen Gründen ab. In einer Zeit, in der die Wanderungsbewegungen innerhalb der Schweizerbevölkerung immer stärker werden und wo immer mehr Bürgerinnen und Bürger sehr oft nicht oder nur während beschränkter Zeit in ihrem Heimatkanton gelebt haben, stellen Verweigerung und Entzug der Niederlassung meist kaum verantwortbare Härten dar. Dazu kommt, dass nach der heutigen Auffassung die Resozialisierung der straffällig gewordenen Mitmenschen durch Schranken, wie sie der derzeitige Artikel 45 der Bundesverfassung enthält, in starkem Masse erschwert oder gar in Frage gestellt werden kann. Diesen Überlegungen haben sich die Kantone nicht verschlossen. Immer zahlreicher sind die Stände, die auf die Möglichkeit der Einschränkung der Niederlassungsfreiheit aus strafrechtlichen Gründen ausdrücklich verzichten. Wurde früher die Aufhebung der Beschränkungsmöglichkeiten als ein nicht hinnehmbarer Eingriff in die kantonale Souveränität bezeichnet, scheint man nun die Beseitigung der Niederlassungsschranken meistens als angezeigt zu empfinden. Während auf eine Umfrage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes im Jahre 1964 mit Ausnahme von fünf Ständen alle Kantone in mehr oder weniger deutlicher Weise die Auffassung vertreten hatten, eine Änderung von Artikel 45 BV sei weder dringend noch notwendig, stieg die Zahl der Befürworter bei einer erneuten Umfrage im Jahre 1967 bereits auf sieben Stände. Bei der Umfrage der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung (Kommission Wahlen) schliesslich erklärten bereits 14 Kantone, auf die Niederlassungsbeschränkungen vollumfänglich verzichten zu können; drei Kantone nahmen nicht dazu Stellung, während nur noch acht für eine beschränkte Beibehaltung waren. Diese Entwicklung muss als Folge der Erkenntnis der Bedeutung dieses Grund-

rechtes betrachtet werden. Zudem scheint die Gewissheit überhandzunehmen, dass die mit der Beschränkung verbundenen Nachteile für den einzelnen Menschen grösser sind als die für die Kollektivität damit gewonnenen Vorteile. Dazu kommt, dass auch der Bundesrat in seinem Bericht an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (vom 9. Dez. 1968) im Zusammenhang mit der Frage des Beitritts der Schweiz zum Protokoll Nr. 4 zur Menschenrechtskonvention, das in Artikel 2 die weitgehend uneingeschränkte Niederlassungsfreiheit stipuliert, den Artikel 45 BV als veraltet bezeichnet hat.

114 Der Vernehmlassungsentwurf zu Artikel 45

Angesichts der vorstehend skizzierten Entwicklung gelangte die Kommission zur Ansicht, dass es richtig sei, eine bedingungslose, an keine besondere Formalitäten gebundene Niederlassungsfreiheit anzustreben. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens unterbreitete sie daher folgenden Verfassungstext zur Stellungnahme:

Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen.

Wenn bei dieser Formulierung darauf verzichtet wurde, die Bestimmungen der Absätze 6 und 7 des heute geltenden Artikels in den neu vorgeschlagenen Text aufzunehmen, so geschah dies in der Meinung, dass mit der klaren Formulierung der Niederlassungsfreiheit Belastungen, wie sie der heutige Absatz 6 umschreibt, ohnehin unzulässig werden und dass die Festsetzung einer Kanzleigebühr für die Niederlassungsbewilligung in der Verfassung keiner besonderen Erwähnung bedarf.

Die Auffassung der Kommission, dass hinsichtlich der Niederlassungsbeschränkungen eine weitere Liberalisierung eintreten werde, wurde durch die eingegangenen Antworten bestätigt. Der neu formulierte Artikel 45 fand die Zustimmung der grossen Mehrheit der Befragten. Lediglich die Kantone Zürich, Schaffhausen, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf sowie der Verband Schweizerischer Polizeibeamter waren der Auffassung, dass noch vorwiegend sicherheitspolizeiliche Gründe gegen eine verfassungsrechtliche Verankerung der absoluten Niederlassungsfreiheit sprächen. Dabei wird in der Antwort des Kantons Waadt die Meinung geäußert, dass gewisse Eingriffe in die Niederlassungsfreiheit nicht mehr im Sinne administrativer, sondern im Sinne richterlicher Massnahmen vorgenommen werden sollten und dass zu diesem Zwecke ein entsprechender Vorbehalt in die Verfassung aufgenommen werden müsste.

Die Kommission hat sich mit dem Vorschlag des Kantons Waadt eingehend auseinandergesetzt. Sie stellt fest, dass der geltende Verfassungsartikel keine ausdrückliche Ausnahme für strafrechtliche Entscheide enthält, dass aber die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Verfügungen im Sinne der Artikel 38 Ziffer 3, 41 Ziffer 2 und 45 Ziffer 2 StGB nie beanstandet worden ist. Es wäre auch nicht einzusehen, weshalb der Richter zwar Freiheitsstrafen verfügen, nicht aber im

Sinne des Gesetzes bei bedingtem Strafvollzug bestimmte Weisungen in bezug auf den Aufenthalt eines Delinquenten anordnen könnte. Das scheint schon allein nach dem Grundsatz «e maiore minus» zulässig. Das gleiche gilt für die Verfügungen der zuständigen Behörde bei bedingter und probeweiser Entlassung. Der neu vorgeschlagene Verfassungstext ändert an dieser Sachlage nichts, so dass Verfügungen im Sinne der Artikel 38, 41 und 45 StGB nach wie vor getroffen werden können. Die Kommission kam daher zum Schluss, dass ein Vorbehalt in Artikel 45 BV nicht nötig sei.

Der Kanton Zürich bemängelt am neuen Artikel 45, dass er zu einer weiteren Schmälerung der kantonalen Niederlassungshoheit führe, welche der Bundesverfassungsgesetzgeber aus föderalistischen Gründen nicht völlig preisgeben wollte. Diese historische Betrachtungsweise soll uns aber nicht hindern, einen Verfassungsartikel den Bedürfnissen der heutigen Zeit anzupassen.

Nicht richtig ist auch die Feststellung des Kantons Zürich, wonach der Heimatschein durch den neuen Artikel 45 niederlassungsrechtlich obsolet werde. Der Heimatschein ist und bleibt Beweis für das Schweizerbürgerrecht und damit Voraussetzung der Niederlassungsfreiheit.

Der Kanton Zürich wirft schliesslich auch die Frage auf, ob sich nicht, trotz postulierter Gewährleistung der absoluten Niederlassungsfreiheit, Einschränkungen auf Gesetzesebene ergeben könnten.

Dies ist denkbar, braucht aber in der Verfassung nicht ausdrücklich vorbehalten zu werden. Nach allgemein anerkannter Lehre geniessen alle Freiheitsrechte den Schutz der Bundesverfassung nur in dem Masse, als dadurch nicht entweder die Interessen Dritter verletzt und damit mittelbar das öffentliche Wohl beeinträchtigt oder unmittelbar die staatlichen Interessen gefährdet werden.

In verschiedenen Stellungnahmen wurde darauf hingewiesen, dass durch die Neuregelung des Artikels 45 BV die Artikel 43 Ziffer 6 und 44 Ziffer 1 zumindest fragwürdig erscheinen. Die Kommission kam zum Schluss, dass diese Feststellungen teilweise zutreffen.

Artikel 43 Absatz 6 BV verliert zwar hinsichtlich der kantonalen Legiferierungsbefugnis über die Niederlassung seine Bedeutung, hat aber nach wie vor Geltung für die kantonalen Gesetze über das Stimmrecht der Niedergelassenen. Das gleiche trifft zu bei Artikel 44 Absatz 1 BV, wo die Bestimmung, nach der ein Schweizer Bürger nicht aus seinem Heimatkanton ausgewiesen werden darf, hinfällig wird.

Durch das Inkrafttreten des neuen Artikels 45 BV werden diese Bestimmungen jedoch auch ohne ausdrückliche Streichung obsolet. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass die Artikel 43 und 44 BV nicht notwendigerweise im heutigen Zeitpunkt angepasst werden müssen, sondern dass es Aufgabe der geplanten Totalrevision sein wird, solche Widersprüchlichkeiten zu beheben.

12 Regelung der interkantonalen Unterstützungszuständigkeiten

121 Die Notwendigkeit der gleichzeitigen Revision von Artikel 48 BV

Die Aufhebung der Beschränkungsmöglichkeiten bedingt die gleichzeitige Regelung der interkantonalen Unterstützungszuständigkeiten. Diese waren bisher nirgends ausdrücklich festgehalten. Das dem Grundsatz nach geltende Heimatprinzip in der Unterstützungszuständigkeit wurde vielmehr indirekt aus Artikel 45 BV gefolgert. Wenn auch die Kantone inzwischen durch das interkantonale Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom Heimat- zum moderneren und auch zweckmässigeren Wohnortsprinzip übergegangen sind, haben sie dabei doch bestimmte Rückgriffsmöglichkeiten auf den Heimatkanton beibehalten. Das Fallenlassen der heute weitgehend nur noch als theoretisch zu betrachtenden Möglichkeit des Niederlassungsentzugs zufolge Bedürftigkeit würde nichts anderes als die Einführung des reinen wohnörtlichen Fürsorgeprinzips bedeuten. Der Aufenthaltskanton hätte sämtliche Unterstützungskosten zu übernehmen, selbst wenn dies in der Verfassung nicht ausdrücklich gesagt wäre. Damit müssten aber Missstände, wie beispielsweise die Abschiebung Bedürftiger, befürchtet werden. Zudem würde eine der Bindungen des Schweizer Bürgers zur Heimatgemeinde aufgelöst. Dies könnte einen weitem Schritt zur Aushöhlung der Dreistufigkeit des Schweizerbürgerrechts bedeuten.

Die Kommission gelangte deshalb zur Auffassung, dass die Niederlassungsfreiheit und die Regelung der Unterstützungszuständigkeit eine Einheit in der Materie darstellen. Eine Neufassung des einen Grundsatzes ohne gleichzeitige Anpassung des andern scheint ihr nicht verantwortbar zu sein.

Verfassungstechnisch lässt sich eine Regelung am ehesten anstelle des heute geltenden Artikels 48 BV einordnen. Dieser Artikel räumt in der geltenden Fassung dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz ein, über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger eines Kantons, die in einem andern Kanton krank werden oder sterben, die nötigen Bestimmungen zu treffen. Das ist im Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 geschehen. Wenn nun die Unterstützungszuständigkeit neu geregelt wird, werden die geltenden Bestimmungen von Artikel 48 BV und das gestützt darauf erlassene Gesetz gegenstandslos.

122 Der Vernehmlassungsentwurf zu Artikel 48

Die Kommission unterbreitete folgenden Entwurf zur Vernehmlassung:

¹ Die Unterstützung von Bedürftigen obliegt dem Kanton, auf dessen Gebiet sie sich befinden.

² Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton. Muss ein Bedürftiger in einem andern Kanton unterstützt werden, hat der Wohnkanton die Kosten zu erstatten.

³ Die Bundesgesetzgebung kann das Rückgriffsrecht des Wohnkantons auf den Heimatkanton regeln.

Die Kommission vertrat dabei die Auffassung, dass die Unterstützung eines Bedürftigen grundsätzlich Sache desjenigen Kantons sein sollte, auf dessen Gebiet

sich jener aufhält. Wo Aufenthalt- und Wohnkanton jedoch nicht identisch sein sollten, müsste gerechterweise vorgesehen werden, dass letzterer dem erstern die Kosten zu erstatten hat. Schliesslich schien der Kommission auch keine Veranlassung dazu zu bestehen, die durch das mehrfach erwähnte Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung wohlingespielte Regelung völlig fallenzulassen. Sie schlug daher im Sinne einer rechtlichen Verankerung der bisherigen konkordatlichen Regelung die Schaffung einer Möglichkeit zum ganzen oder teilweisen Rückgriff durch den Wohnkanton auf den Heimatkanton vor.

Der Grundsatz, wonach in Zukunft die Unterstützung von Bedürftigen dem Aufenthaltskanton obliegen soll, gab kaum zu Bemerkungen Anlass. Mit Ausnahme zweier Kantone und einer politischen Partei – auf die grundsätzlichen Bedenken des Kantons Zürich soll später eingegangen werden – hiessen alle Befragten diesen Grundsatz gut. Immerhin konnte festgestellt werden, dass der Unterschied zwischen Absatz 1, in dem die Unterstützungspflicht dem Aufenthaltskanton überbunden wird, und Absatz 2, in dem bestimmt wird, dass der Wohnkanton die Kosten dieser Unterstützung trage, nicht immer richtig begriffen wurde. Die Kommission erwog daher, ob für das Auseinanderhalten der beiden grundlegenden Prinzipien eine andere Redaktion gesucht werden müsse, gelangte aber zur Auffassung, dass der Unterschied der beiden Verfassungsbestimmungen genügend hervortrete. Sie hält um so mehr am Tätigkeitswort «sich befinden» fest, als damit am besten die Absicht der Kommission ausgedrückt wird, wonach einem Kanton auch in akuten Fällen die Unterstützung obliegt, so z. B. bei Erkrankung auf Ferienreisen, bei Unfällen usw.

Die Absätze 2 und 3 des neuen Artikels 48 müssen in engem Zusammenhang betrachtet werden. Absatz 2, welcher das durch das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung eingeführte Wohnsitzprinzip in der Fürsorge verankert, ist unbestritten. Dabei wird allerdings mit wenigen Ausnahmen von der Annahme ausgegangen, dass trotz der Kann-Formel in Absatz 3 der Rückgriff auf den Heimatkanton beibehalten werden solle. So befürworten lediglich zwei Kantone und die Freisinnig-demokratische Partei das reine Wohnsitzprinzip, während 16 Kantone, drei Parteien sowie fünf der befragten Organisationen die Rückgriffsmöglichkeit auf den Heimatkanton beibehalten möchten. Dass eine solche Rückgriffsmöglichkeit ausdrücklich gewünscht wird, lässt sich auch den Antworten zum vorgeschlagenen Absatz 3 entnehmen, der dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit gibt, den Rückgriff zu regeln. So möchten sechs Kantone und drei Organisationen den Bund mit der Muss-Formel zur Legiferierung verpflichten, während 15 Kantone, vier Parteien und vier Organisationen dem Vorschlag der Kommission folgten, der die fakultative Gesetzgebung vorsieht.

Neu wurden zwei Rückgriffsvarianten vorgeschlagen, die vorsehen, dass entweder ein früherer Wohnkanton allein oder alternativ mit dem Heimatkanton zur Rückvergütung der Unterstützungskosten herangezogen werden kann. Dem Vorschlag des alternierenden Rückgriffs, der von der schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge entwickelt worden ist, gaben vier Kantone und zwei

Organisationen ihre Stimme, wogegen ein Kanton und der Landesring der Unabhängigen lediglich auf den früheren Wohnkanton Rückgriff nehmen möchten.

Die Kommission war der Auffassung, dass der Vorschlag der schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge zu berücksichtigen sei. Er wurde damit begründet, dass es zu unbilligen Härten führen könne, wenn ein seit kurzem Zugezogener unterstützt werden müsse, der vorher während langen Jahren in einem andern Kanton Wohnsitz hatte. Es könnten damit Ungerechtigkeiten in der finanziellen Belastung, wie sie z. B. durch den Zustrom von bedürftigen Personen ohne festen Wohnsitz in die Städte entstehen, behoben und überdies die Gefahren einer Abschiebung oder einer ungenügenden Unterstützungspraxis gegenüber unerwünschten Zuzüglern vermieden werden.

Diese Argumentation schien der Kommission zwingend. Sie schlägt daher vor, in Absatz 3 alternativ den Rückgriff auf den Heimatkanton bzw. einen früheren Wohnkanton vorzusehen.

Zwei grundsätzliche Einwände des Kantons Zürich haben die besondere Aufmerksamkeit der Kommission gefunden. Der Kanton Zürich stellt fest, dass die in den Artikeln 45 und 48 getroffene Neuregelung die Kantone zwingt, auch innerkantonal das Heimatprinzip in der Unterstützung aufzugeben. Diese Behauptung ist nach dem Dafürhalten der Kommission zu absolut und nur beschränkt zutreffend. Es ist richtig, dass durch die neuen Artikel auch innerkantonal die Heimerschaffung Bedürftiger verhindert wird. Es mag auch zutreffen, dass eine ungleiche Behandlung von Bürgern, die in ihrem Heimatkanton, aber nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnen, im Vergleich zu ausserkantonalen Bedürftigen denkbar ist. Das bedeutet aber noch nicht, dass ein Kanton innerkantonal zur Aufgabe des Heimatprinzipes gezwungen werde. Es steht ihm frei, für die Unterstützung von ausserhalb ihrer Heimatgemeinde, aber innerhalb ihres Kantonsgebietes lebenden Kantonsbürgern gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Die ganze oder teilweise Kostentragung durch die Heimatgemeinde kann in solchen Fällen nach wie vor vorgesehen werden.

Ausführlich befasst sich der Kanton Zürich auch mit den Auswirkungen der neuen Verfassungsartikel auf die Bürgerrechtsordnung. Im wesentlichen wird die Befürchtung geäußert, dass das Bürgerrecht seines wesentlichen Inhaltes, nämlich der rechtlichen Heimatbindung im Sinne des «ultimum refugium» entkleidet würde, wenn durch die absolute Niederlassungsfreiheit in Verbindung mit einem absoluten wohnörtlichen Unterstützungsprinzip die Verpflichtung des Heimatkantons und der Heimatgemeinde zur jederzeitigen Aufnahme eines Bürgers und die Verpflichtung zur Hilfe bei Bedürftigkeit hinfällig würden.

Die Kommission ist sich im klaren, dass die Substanz des Bürgerrechtes durch die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen geschmälert würde. Es stellt sich jedoch in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage, ob eine zeitgemässe und notwendige Neuregelung der Niederlassungsfreiheit und Unterstützungszuständigkeit an einer zwar wertvollen, durch die Verhältnisse aber teilweise überholten Tradition scheitern solle. Es kann in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass der neu formulierte Absatz 3 des Artikels 48 zwar die

fakultative Gesetzgebungsbefugnis des Bundes vorsieht, dass aber in der Kommission die Meinung besteht, der Bundesgesetzgeber habe auch bei dieser Formulierung das Rückgriffsrecht auf den Heimatkanton verbindlich zu regeln.

13 Eine Verfassungsänderung drängt sich auf

Die Kommission hat sich auch mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Revision von Artikel 45 bis zu der allfälligen Totalrevision der Verfassung zurückgestellt werden könnte. Angesichts der Tatsache, dass auch heute noch, wenn auch nur noch in vereinzelt Fällen, Niederlassungsverweigerungen oder -entzüge ausgesprochen werden, die zu menschlichen Härten führen, scheint ihr das weitere Herausschieben einer Revision der Artikel 45 und 48 nicht tunlich zu sein.

Die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingegangenen Antworten bestätigen diese Auffassung der Kommission. 20 Kantone, vier Parteien und sieben Organisationen sind ebenfalls der Auffassung, dass eine Teilrevision gerechtfertigt sei. Vier Kantone und eine Partei sind der Meinung, dass eine Teilrevision im Hinblick auf die geplante Totalrevision der Bundesverfassung nicht einem wirklichen Bedürfnis entspreche, da die geforderten Postulate durch den massvollen Gebrauch der Entzugs- und Verweigerungsmöglichkeiten der Niederlassung bzw. die durch das bestehende Konkordat eingeschränkten Heimsetzungsmöglichkeiten aus armenrechtlichen Gründen in praxi erfüllt seien.

In Anbetracht dieses Ergebnisses ist die Kommission der Meinung, dass die Revision beförderlichst an die Hand zu nehmen sei. Gleichzeitig lädt sie den Bundesrat ein, nach Annahme der neuen Verfassungsartikel durch Volk und Stände den Räten den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung bedürftiger Schweizer Bürger vorzulegen. Auf Wunsch der Kommission hatte ihr die Polizeibehörde das Konzept zu einem solchen Gesetz unterbreitet. Doch hatte die Kommission sich dazu nicht zu äussern.

14 Anträge der Kommission

Im Einvernehmen mit dem Initianten beantragt die Kommission,

- a. die Initiative Waldner abzuschreiben;
- b. der Initiative der Kommission zuzustimmen;
- c. den Bundesrat einzuladen, den Räten möglichst bald nach Annahme der neuen Verfassungsbestimmungen durch Volk und Stände den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Unterstützung bedürftiger Schweizer Bürger zu unterbreiten.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

E. Akeret

2 Text der Initiative Waldner

(Vom 22. September 1965)

Die Absätze 2 bis 5 von Artikel 45 BV widersprechen dem neuzeitlichen Strafvollzug und der heutigen Auffassung von der sozialen Fürsorge. Sie sind aus der Bundesverfassung auszumerzen.

Ich schlage deshalb vor, es sei Artikel 45 zu revidieren und nur noch mit den Absätzen 1, 6 und 7 in der Verfassung zu belassen.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das dritte Volksbegehren gegen die Überfremdung (Volksinitiative gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz) (Vom 21. Dezember 1973)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11821
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.02.1974
Date	
Data	
Seite	190-233
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 968

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.