

10 365

## Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung

(Vom 22. September 1969)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen nachstehend unsern Bericht über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung vorzulegen. Dieses Volksbegehren, dessen Zustandekommen mit Bundesratsbeschluss vom 19. Juni 1969 festgestellt wurde, ist am 20. Mai 1969 von einem aus Kreisen der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung gebildeten Komitee mit 70 292 gültigen Unterschriften bei der Bundeskanzlei eingereicht worden. Es hat folgenden Wortlaut:

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

### I.

#### Artikel 69<sup>quater</sup>

- a. Der Bund trifft Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Überfremdung der Schweiz.
- b. Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Zahl der Ausländer in jedem Kanton, mit Ausnahme von Genf, 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen, gemäss der letzten Volkszählung, nicht übersteigt. Für den Kanton Genf beträgt der Anteil 25 Prozent.
- c. Bei der Zahl der Ausländer unter *Ib* nicht mitgezählt und von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen sind:  
Saisonarbeiter (welche sich jährlich nicht länger als 9 Monate und ohne Familie in der Schweiz aufhalten), Grenzgänger, Hochschulstudenten, Touristen, Funktionäre internationaler Organisationen, Angehörige diplomatischer und konsularischer Vertretungen, qualifizierte Wissenschaftler und Künstler, Altersrentner, Kranke und Erholungsbedürftige, Pflege- und Spitalpersonal, Personal internationaler charitativer und kirchlicher Organisationen.
- d. Der Bundesrat sorgt dafür, dass keine Schweizerbürger wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmassnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb und in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten.
- e. Als einzige Massnahme zur Bekämpfung der Überfremdung durch die erleichterte Einbürgerung kann der Bundesrat bestimmen, dass das Kind ausländischer

Eltern von Geburt an Schweizerbürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizerbürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. BV Artikel 44/3.

## II.

- a. Artikel 69 *quater* tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erhaltungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.
- b. Die Massnahme gemäss *Ib*:  
Der Abbau ist innert 4 Jahren, nach dem Erhaltungsbeschluss der Bundesversammlung durchzuführen.

Im Volksbegehren wird ausdrücklich auf eine Rückzugsklausel verzichtet.

Zur Beurteilung des Volkbegehrens bedarf es zunächst eines Blickes auf die neueste Entwicklung des Ausländerbestandes und auf die gegenwärtige Überfremdungssituation, soweit sie zahlenmässig erfassbar ist, sowie auf die in diesem Zusammenhang ergriffenen Massnahmen und deren Wirksamkeit. Hierauf werden wir die Vorschläge der Initiative auf ihre Tauglichkeit und Durchführbarkeit prüfen. Es folgen sodann wirtschaftliche und staatspolitische Betrachtungen zu der von den Initianten vorgeschlagenen Lösung. Abschliessend werden wir uns zur künftigen Ausländerpolitik äussern.

### I. Die Entwicklung des Ausländerbestandes und die Zulassungspolitik seit 1967

In unserem Bericht vom 29. Juni 1967 über das von der Demokratischen Partei des Kantons Zürich am 30. Juni 1965 eingereichte und am 18. März 1968 zurückgezogene erste Volksbegehren gegen die Überfremdung (BBl 1967 II 69) haben wir die Entwicklung des Ausländerbestandes in der Schweiz und die Zulassungspolitik bis zum Jahre 1967 dargelegt. Wir beschränken uns deshalb darauf, die seitherige Entwicklung aufzuzeigen.

Im erwähnten Bericht haben wir als Nahziel festgelegt, es sei ein Wiederanstiegen des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften zu verhindern. Gleichzeitig erklärten wir in Übereinstimmung mit unseren Darlegungen im Bericht vom 9. Februar 1965 an die erweiterte Kommission des Nationalrates für auswärtige Angelegenheiten (BBl 1965 I 331), dass unsere Bemühungen dahin gingen, die geltende Fremdarbeiterregelung sukzessive in eine marktkonformere Lösung überzuführen (BBl 1967 II 100/101).

Zur Erreichung dieser beiden Ziele haben wir am 28. Februar 1968 den Beschluss über die Begrenzung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte gefasst (AS 1968 362). Um einerseits die betriebsweise Begrenzung der ausländischen Arbeitnehmer schrittweise zu lokern, wurde angeordnet, dass im Jahre 1968 Ausländer, die sich während sieben oder mehr Jahren ununterbrochen und ordnungsgemäss in der Schweiz

aufgehalten haben, und vom Jahre 1969 an Ausländer mit fünf- oder mehrjähriger Aufenthaltsdauer aus dem Ausländerbestand der Betriebe zu entlassen sind. Andererseits sollte die Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen dadurch erreicht werden, dass ein Arbeitgeber aus seinem Betrieb ausscheidende «entplafonierte» Ausländer nicht mehr durch neuzureisende oder hier weilende «plafonierte» Ausländer ersetzen darf. Ferner wurden die Betriebe verpflichtet, ihren Ausländerbestand bis zum 30. November 1968 zunächst um weitere 3 Prozent herabzusetzen.

In bezug auf die Beschäftigung ausländischer Saisonarbeitskräfte wurde die betriebsweise Begrenzung fallen gelassen und, wie schon bisher für das Baugewerbe, nunmehr auch für die übrigen Wirtschaftszweige Branchenkontingente für die Erteilung von Saisonbewilligungen festgesetzt. Die gesamtschweizerischen Höchstzahlen betragen für das Baugewerbe 115 000, für das Gastgewerbe 21 000 und für alle übrigen Erwerbszweige, die regelmässig Saisonarbeitskräfte beschäftigen, zusammen 16 000. Da die Branchenkontingente nicht auf die Kantone aufgeteilt werden, können Saisonbewilligungen im Rahmen der gesamtschweizerischen Höchstzahlen, abzüglich eines Reservekontingentes, bewilligt werden, sofern ein Bedarf nachgewiesen ist, keine geeigneten schweizerischen Arbeitskräfte verfügbar sind und auch die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden.

Schliesslich wurde das den Bundesbehörden für die Bewilligung von Ausnahmen zur Verfügung stehende Kontingent für das Jahr 1968 von bisher 7200 auf 9000 erhöht. Damit sollte den dringendsten Wünschen der Kantone und der Wirtschaft nach Erleichterungen im Rahmen der uns durch die Stabilisierungspolitik gesetzten engen Grenzen wenigstens einigermaßen Rechnung getragen werden.

Wie die folgende Übersicht zeigt, konnte das Stabilisierungsziel bis Ende 1968 noch nicht ganz erreicht werden.

*Bestand an erwerbstätigen Ausländern 1967 und 1968*

	1967	1968	Zunahme
Jahresaufenthalter .....	433 034	434 908	1 874
Niedergelassene .....	131 750	146 141	14 391
Total ..	564 784	581 049	16 265
Erwerbstätige tschechoslowakische Flüchtlinge .....			5 070

Die erneute Zunahme der erwerbstätigen Ausländer ist in erster Linie auf den Umstand zurückzuführen, dass viele Betriebe im Zeitpunkt des Erlasses des neuen Bundesratsbeschlusses über einen nicht voll ausgenützten Ausländerbestand verfügten. Diese Ausländerbestände, welche im Frühjahr 1965 festgesetzt worden waren, wurden im Jahre 1968 auf Grund des erneuten Wirtschaftsaufschwunges vermehrt aufgefüllt. Ferner fällt in Betracht, dass die Entlassung aus den Ausländerbeständen aus administrativen Gründen vielfach erst im Zusammenhang mit einem Verlängerungsgesuch oder bei der Prüfung

eines Gesuches um Bewilligung des Stellen- oder Berufswechsels vorgenommen werden kann. Die dadurch verzögerte Herabsetzung der Ausländerbestände der Betriebe führt zu einem schlechteren Ergebnis der Bestandserhebungen. Zudem sind weniger Niedergelassene und aus den Ausländerbeständen entlassene Jahresaufenthalter in ihre Heimat zurückgekehrt, als ursprünglich angenommen wurde. Schliesslich hat die Zahl der erwerbstätigen Ausländer, die in den den Begrenzungsvorschriften nicht unterstellten Betrieben tätig sind, stärker als erwartet zugenommen.

Das zweite Ziel, die Verteilung der Arbeitskräfte auf die Wirtschaftszweige und Betriebe wieder mehr den Marktkräften zu überlassen, konnte dagegen erreicht werden. Wie aus den Meldungen über die Zahlen der aus den Ausländerbeständen entlassenen Ausländer hervorgeht, erhöhte sich im Jahre 1968 die Zahl der auf dem Arbeitsmarkt frei verfügbaren Arbeitskräfte entsprechend den Schätzungen um rund 55 000.

Da zunächst lediglich die Gesamtzahl der erwerbstätigen Ausländer stabilisiert werden soll, muss in Kauf genommen werden, dass die ausländische Wohnbevölkerung in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen wird. Im Jahre 1968 ist ihre Zahl wie folgt angestiegen:

*Ausländische Wohnbevölkerung 1967 und 1968*

	1967	1968	Zunahme
Jahresaufenthalter .....	626 816	632 863	6 047
Niedergelassene .....	263 500	292 282	28 782
Tschechoslowakische Flüchtlinge .....	264	7 997	7 733
Total .....	890 580	933 142	42 562

Schon in unserem Beschluss vom 28. Februar 1968 hatten wir angeordnet, dass die Ausländerbestände der Betriebe im Jahre 1969 um weitere 2 Prozent herabzusetzen seien, sofern sich Ende 1968 ergebe, dass die Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen nicht erreicht sei oder nicht durch andere gleichwertige Massnahmen erreicht werden könne. Angesichts des Umstandes, dass der Bestand der erwerbstätigen Ausländer im vergangenen Jahre, wie erwähnt, nochmals zugenommen hat, und weil keine andere Massnahme als ein erneuter prozentualer Abbau möglich war, haben wir die vorgesehene Herabsetzung der betrieblichen Ausländerbestände um weitere 2 Prozent mit Beschluss vom 29. März 1969 betreffend die Änderung des Bundesratsbeschlusses über die Begrenzung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte (AS 1969 308) in Kraft gesetzt. Da nach den Erfahrungen des letzten Jahres mit einem zusätzlichen zweiprozentigen Abbau allein die Stabilisierung nicht hätte verwirklicht werden können, wurde ferner beschlossen, das Ausnahmekontingent von 9000 auf 7000 zu reduzieren.

Im Jahre 1969 werden durch die Entlassung der Ausländer mit fünf oder mehr Aufenthaltsjahren schätzungsweise weitere 110 000 Ausländer aus den Ausländerbeständen der Betriebe ausscheiden. Zusammen mit den erwerbstäti-

gen niedergelassenen Arbeitskräften werden Ende 1969 somit bereits rund 55 Prozent des Bestandes an erwerbstätigen Ausländern dem freien Markt zur Verfügung stehen. Untragbare Nachteile für die Gesamtwirtschaft haben die bisherigen Lockerungen der Begrenzung der Ausländerbestände nicht ergeben; insbesondere ist es nicht zu der von verschiedenen Seiten befürchteten Lohnexplosion und zu einer massenhaften Abwanderung der Arbeitskräfte aus gewissen Wirtschaftszweigen und Gebieten gekommen.

## II. Die heutige Überfremdungssituation

### 1. Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung Ende 1968

Wie aus der Tabelle 1 im Anhang hervorgeht, wohnten Ende 1968 933 142 Ausländer in der Schweiz. Das sind 42 562 oder 4,8 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Zahl der Jahresaufenthalter ist um 13 780 (2,2 Prozent) auf 640 860, diejenige der Niedergelassenen um 28 782 (10,9 Prozent) auf 292 282 gestiegen. Der Anteil der Ausländer an der gesamten Wohnbevölkerung hat sich von 14,8 auf 15,3 Prozent erhöht.

Wenn man von den nach dem 21. August 1968 in die Schweiz eingereisten tschechoslowakischen Flüchtlingen absieht, beläuft sich der Zuwachs auf 34 829. Er hat sich gegenüber dem Vorjahr um 10 764 verringert. Dies ist vor allem auf die Beschränkungsmassnahmen zurückzuführen, die getroffen worden sind.

Der Anteil der Jahresaufenthalter am Gesamtbestand, der 1966 noch 73 Prozent ausmachte und 1967 auf 70 Prozent zurückgegangen ist, beträgt nunmehr noch 69 Prozent. Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen und zu einem weiteren Ansteigen des prozentualen Anteils der Niedergelassenen führen.

Wie sich der gesamte Ausländerbestand nach Staatsangehörigkeit zusammensetzt, zeigt die nachstehende Tabelle:

*Ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit  
1967 und 1968<sup>1)</sup>*

Staatsangehörigkeit	Bestand Ende 1967		Bestand Ende 1968		Zunahme	
	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Italien .....	509 930	57,3	522 638	56,0	12 708	2,5
Deutschland .....	111 945	12,6	114 658	12,3	2 713	2,4
Spanien .....	81 450	9,1	87 724	9,4	6 274	7,7
Frankreich .....	44 968	5,0	47 233	5,1	2 265	5,0
Österreich .....	40 617	4,6	41 911	4,5	1 294	3,2
Jugoslawien .....	10 803	1,2	16 098	1,7	5 295	49,0
Übrige .....	90 867	10,2	102 880	11,0	12 013	13,2
Total .....	890 580	100	933 142	100	42 562	4,8

<sup>1)</sup> Ohne Saisonarbeiter, Grenzgänger und internationale Funktionäre und deren Familien.

Rund 78 Prozent sämtlicher Ausländer entfallen auf die Nachbarstaaten. Die Zahl der Italiener, die im Jahre 1967 um 26 277 angestiegen ist, erhöhte sich 1968 noch um 12 708 (2,5%). Eine verhältnismässig starke Zunahme ist bei den Jugoslawen zu verzeichnen, deren Bestand um 5295 (49%) auf 16 098 angestiegen ist. Auch die Zahl der Spanier hat sich mit 7,7 Prozent erheblich erhöht. Der relativ grosse Zuwachs bei den «übrigen Staatsangehörigen» (13,2%) ist vor allem auf die Aufnahme der tschechoslowakischen Flüchtlinge zurückzuführen.

Mit 31 Prozent ohne und 34 Prozent inklusive internationale Funktionäre weist der Kanton Genf nach wie vor den grössten Ausländeranteil auf. Es folgen die Kantone Tessin mit 24 Prozent, Waadt mit 20 Prozent und Neuenburg mit 19 Prozent, Aargau, Basel-Land, Schaffhausen und Zürich mit je 17 Prozent sowie Basel-Stadt, Glarus und Thurgau mit je 16 Prozent. Die Ausländeranteile der verbleibenden 14 Kantone liegen unter dem Landesdurchschnitt von 15,3 Prozent. Am wenigsten überfremdet sind die Kantone Uri (5%), Obwalden (6%), Freiburg und Appenzell I. Rh. (je 7%).

Eine Aufgliederung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung nach dem Zivilstand zeigt, dass von den 933 142 Ausländern 491 145 (53%) ledig und 441 997 (47%) verheiratet sind. Unter den Ledigen befinden sich 230 973 Kinder unter 16 Jahren, von denen etwa zwei Drittel noch nicht im schulpflichtigen Alter stehen. Von den verheirateten Ausländern haben rund 13 000 Aufenthalter und 29 000 Niedergelassene eine Schweizer Bürgerin zur Frau.

Die Aufteilung des Ausländerbestandes auf die Sprachgebiete der Schweiz ergibt folgendes Bild:

*Ausländische Wohnbevölkerung nach Sprachgebieten  
am 31. Dezember 1968<sup>1)</sup>*

	Ausländische Wohnbevölkerung %	Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung %
Deutsche Schweiz .....	625 929    67,1	13,8
Westschweiz .....	250 782    26,9	18,9
Tessin .....	56 431     6,0	24,2
Schweiz .....	933 142    100	15,3

<sup>1)</sup> Ohne Saisonarbeiter, Grenzgänger und internationale Funktionäre und deren Familien.

Rund zwei Drittel sämtlicher Ausländer wohnen in der deutschen Schweiz. Ihr prozentualer Anteil an der hier wohnhaften Gesamtbevölkerung beträgt aber bloss 13,8 Prozent. Demgegenüber ist etwas mehr als ein Viertel des Ausländerbestandes mit einem Ausländeranteil von 18,9 Prozent in der Westschweiz wohnhaft. Im Kanton Tessin schliesslich wohnen 6 Prozent aller Ausländer, die sogar 24,2 Prozent der Bevölkerung dieses Kantons ausmachen.

## 2. Veränderungen der ausländischen Wohnbevölkerung im Jahre 1968

Die Rotation der ausländischen Wohnbevölkerung durch Ein- und Auswanderung ist nach wie vor beträchtlich. So stehen den im Jahre 1968 rund 135 000 eingereisten Jahresaufenthaltern 105 500 gegenüber, die im gleichen Zeitraum die Schweiz wieder verlassen haben. Auf 100 Zuzüge entfallen somit 78 Wegzüge. Demgegenüber nimmt der Prozentsatz der länger anwesenden Ausländer zu, d. h. die freiwillige Rückwanderung der Ausländer mit mehrjähriger Aufenthaltsdauer verlangsamt sich. So halten sich vom Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter heute bereits 56 Prozent mehr als drei Jahre und 38 Prozent mehr als fünf Jahre in der Schweiz auf. Im Jahre 1959 waren nur 25 Prozent des Bestandes mehr als drei Jahre und nur 11 Prozent mehr als fünf Jahre in unserem Land wohnhaft.

Namhafte Umschichtungen innerhalb des Ausländerbestandes entstehen auch durch den regelmässigen Übertritt von Aufenthalttern ins Niederlassungsverhältnis; dies als Folge der mit zahlreichen Staaten abgeschlossenen Niederlassungsvereinbarungen, durch welche auch unseren Landsleuten im Ausland eine gesicherte Rechtsstellung garantiert wird. So haben 1968 insgesamt 31 464 Ausländer die Niederlassungsbewilligung erhalten. Im Vergleich zum Vorjahr ist zwar ein Rückgang des absoluten Zuwachses um 5983 eingetreten. Die Zahl der neuerteilten Niederlassungsbewilligungen wird indessen ab 1970 zufolge der grossen Einwanderung anfangs der sechziger Jahre wiederum ansteigen. Diese Aufwärtsentwicklung wird in den Jahren 1973/74 beendet sein, da sich alsdann die von 1964 an stark rückläufigen Einwanderungszahlen auszuwirken beginnen.

Der zufolge der gegenwärtigen Altersstruktur der Ausländer anhaltend hohe Geburtenüberschuss, der 1968 25 517 betrug, ist in den letzten vier Jahren praktisch stabil geblieben. Da die Beschränkungsmassnahmen zusammen mit der zunehmenden Sesshaftigkeit dazu führen werden, dass der Anteil der älteren Ausländer nach und nach steigt, dürfte der Geburtenüberschuss der Ausländer in den kommenden Jahren eher wieder zurückgehen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Rotation auch unter den Ausländerkindern gross ist, haben doch im vergangenen Jahr allein rund 13 000 Kinder unter 16 Jahren die Schweiz wieder verlassen. Entlastend wird sich zudem auswirken, dass bei zahlreichen ausländischen Kindern die Mutter Schweizer Bürgerin ist. Diese Kinder können schon heute erleichtert eingebürgert werden.

Über die Zahl der in den Jahren 1967 und 1968 in der Schweiz eingebürgerten Ausländer orientiert die nachstehende Übersicht:

### *Einbürgerungen 1967 und 1968<sup>1)</sup>*

Jahre	Einbürgerungen im ganzen	Ordentliche Einbürgerungen	Wiedereinbürgerungen	Erleichterte Einbürgerungen
1967	4 700	3 532	98	1 070
1968	4 838	3 606	92	1 140

<sup>1)</sup> Von in der Schweiz wohnhaften Ausländern.

Die im Jahre 1968 erfolgten Bürgerrechtswechsel durch Heirat sowie durch Einbürgerungen verminderten den Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung um rund 9000.

### 3. Beurteilung der Überfremdungssituation

Im Verlaufe der beiden letzten Jahre hat der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung zwar noch zugenommen. Es ist indessen zu beachten, dass von diesem Zuwachs rund die Hälfte auf Kinder unter 16 Jahren entfällt, deren Assimilation in der Regel leichter vor sich geht als bei den Erwachsenen. Im übrigen ist vor allem die Zahl der langfristig anwesenden Ausländer angestiegen, die sich bereits einigermaßen an unsere Lebensverhältnisse angepasst haben. Es kann daher nicht von einer Verschärfung der Überfremdungsgefahr gegenüber 1967 gesprochen werden. Es besteht auch heute kein Anlass zu übertriebener Beunruhigung oder zu drastischen, die wirtschaftlichen Erfordernisse nicht berücksichtigenden Massnahmen.

## III. Die Initiative gegen die Überfremdung

### 1. Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Überfremdung der Schweiz (Ziffer I Buchstabe a)

In Ziffer I Buchstabe *a* wird dem Bund die allgemeine Anweisung gegeben, Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Überfremdung der Schweiz zu treffen. In Ziffer I Buchstaben *b-e* wird der Bundesrat mit der Durchführung einzelner Massnahmen zur Bekämpfung der Überfremdung beauftragt. Aus der Systematik von Ziffer I ist nicht ersichtlich, ob es sich beim Buchstaben *a* lediglich um eine allgemeine Richtlinie für die Handhabung der Befugnisse des Bundesrates handelt oder ob darin eine kompetenzbegründete Verfassungsnorm zugunsten des Bundes für allgemeine wirtschaftspolitische Eingriffe zur Überfremdungskämpfung zu erblicken ist. Aus dem Umstand, dass die Initianten unter den Buchstaben *b-e* lediglich Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige Überfremdung der Schweiz fordern, könnte geschlossen werden, dass der Buchstabe *a* lediglich den Charakter eines Programmsatzes haben soll, was bedeuten würde, dass der Bund nur im Rahmen der geltenden verfassungsmässigen Bestimmungen Massnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Überfremdung treffen könnte. Es ist aber auch denkbar, dass Buchstabe *a* darauf abzielt, dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Überfremdung auf dem Gesetzgebungswege und dem Bundesrat eine gewissermaßen konkurrierende Kompetenz für die in den Buchstaben *b-e* aufgezählten besonderen Massnahmen zu verleihen. Wenn dies der Fall wäre, würde dem Bund bei Annahme der Initiative eine Generalvollmacht zum Erlass wirtschaftspolitischer Bestimmungen eingeräumt, die zu weitgehenden staatlichen



Interventionen führen könnten. Eine derartige Ausdehnung der Bundeskompetenzen entspricht keiner Notwendigkeit und wäre untragbar. Schon die Tatsache, dass der Text in diesem Punkte völlig unklar ist und je nach der Interessenlage die verschiedensten Interpretationen zuliesse, zeigt, wie unsorgfältig die Initiative formuliert wurde.

## **2. Höchstzulässiger Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung und Durchführung des Abbaues**

(Ziffer I Buchstaben *b* und *c*, Ziffer II Buchstabe *b*)

Die Initianten verlangen, dass der Ausländeranteil in jedem einzelnen Kanton, mit Ausnahme von Genf, 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen gemäss der letzten Volkszählung nicht übersteige. Im Kanton Genf, dem mit Rücksicht auf seine besonderen Verhältnisse eine Sonderstellung eingeräumt wird, soll der höchstzulässige Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung 25 Prozent betragen. Andererseits werden verschiedene Kategorien von Ausländern von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen. Der Abbau ist innert vier Jahren nach dem Erwarungsbeschluss der Bundesversammlung durchzuführen.

Da bei Annahme der Initiative die Volkszählung von 1970 berücksichtigt werden müsste, sobald ihre Ergebnisse bekannt sind, erscheint es angezeigt, für diesen Bericht nicht auf die Volkszählung vom 1. Dezember 1960, sondern auf die letzten Bestandeszahlen per Ende 1968 abzustellen.

### *a. Die von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommenen Ausländerkategorien*

Das Volksbegehren klammert in abschliessender Aufzählung die folgenden Kategorien von Ausländern von den Massnahmen gegen die Überfremdung aus:

«Saisonnarbeiter (welche sich jährlich nicht länger als 9 Monate und ohne Familie in der Schweiz aufhalten), Grenzgänger, Hochschulstudenten, Touristen, Funktionäre internationaler Organisationen, Angehörige diplomatischer und konsularischer Vertretungen, qualifizierte Wissenschaftler und Künstler, Altersrentner, Kranke und Erholungsbedürftige, Pflege- und Spitalpersonal, Personal internationaler charitativer und kirchlicher Organisationen.»

Die Aufzählung von Ausländern, auf welche die vorgesehenen Massnahmen nicht angewendet werden sollen, ist unklar und widersprüchlich. So ist nicht einzusehen, weshalb die Grenzgänger und Touristen überhaupt erwähnt werden; denn sie wohnen nicht in der Schweiz und tragen demgemäss zur Überfremdung unseres Landes kaum bei. Ebenso wenig gehören die Funktionäre internationaler Organisationen und die Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen zur ausländischen Wohnbevölkerung. Die Erwähnung dieser Kategorien ist somit überflüssig.

Im weitern muss man sich fragen, warum die Initiative nur Hochschulstudenten von den Massnahmen ausnehmen will, nicht aber die zahlreichen aus-

ländischen Schüler in unseren Gymnasien, Technika und privaten Instituten. Auch diese Ausländer, von denen ein grosser Teil unser Land wieder verlässt, tragen schweizerisches Gedankengut in alle Welt und verstärken die Weltverbundenheit der Schweiz.

Es ist ferner nicht möglich, aus den bestehenden Statistiken, welche über die zahlenmässigen Bestände der Ingenieure, Chemiker, Agronomen, Hochschulprofessoren, Assistenten usw. Auskunft geben, herauszulesen, welche Personen als qualifiziert und damit als im Sinne des Volksbegehrens besonders geeignet zu betrachten sind. Auch der verwendete Ausdruck «Altersrentner» ist ungenau.

Unerfindlich ist, weshalb nur ausländisches Pflege- und Spitalpersonal, nicht aber sämtliche in der Gesundheitspflege tätigen Ausländer von den Beschränkungsvorschriften befreit sein sollen. Nicht nur für den Betrieb von Spitalern und Anstalten ist man zu einem guten Teil auf Ausländer angewiesen. Es fehlt auch sonst, und zwar auf Jahre hinaus, an Ärzten, Zahnärzten, Tierärzten, an Zahntechnikern, Orthopädisten, an Apothekern, Heilgymnasten und Heilmasseuren. Es ist nicht vorstellbar, wie ohne den Beitrag auch dieser Ausländer der hohe Stand der schweizerischen Gesundheitspflege aufrechterhalten werden könnte.

Nicht unter den Ausnahmen erwähnt werden im Text des Volksbegehrens ferner jene Ausländer, die als Flüchtlinge in der Schweiz um Aufnahme nachsuchen und denen unser Land Asyl gewährt. Um ein weiteres Ansteigen der Zahl der Ausländer zu verhindern, müsste die Schweiz daher entweder die Grenzen für die Flüchtlinge schliessen oder im Falle der erneuten Aufnahme von Flüchtlingen die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte entsprechend herabsetzen. Im ersten Falle würde die schweizerische Asylpolitik in Frage gestellt, und unser Land wäre nicht mehr in der Lage, den durch den Beitritt zum internationalen Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (AS 1955 443) übernommenen Verpflichtungen nachzukommen. Aber auch die andere Möglichkeit, den Bestand der ausländischen Arbeitskräfte mit ihren Familien noch um die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge zu vermindern, wäre nicht zu verantworten.

Angesichts dieser Unklarheiten lässt sich die Zahl der Ausländer, die von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen sein sollen, nur schätzen. Auf Grund der bestehenden statistischen Unterlagen und insbesondere gestützt auf die Ergebnisse der nach dem Aufenthaltzweck gegliederten Statistik der Jahresaufenthalter kann angenommen werden, dass ohne Berücksichtigung der Saisonarbeitskräfte zur Ermittlung des für den Abbau massgebenden Ausländerbestandes ungefähr 100 000 Personen von der Gesamtzahl der ausländischen Wohnbevölkerung abzuziehen wären.

Es handelt sich dabei aber nur um eine scheinbare Erleichterung. Denn das Volksbegehren verlangt andererseits im Gegensatz zur ersten Überfremdungsinitiative, welche von der gesamten Wohnbevölkerung in der Schweiz ausging, eine auf die Zahl der in unserem Land wohnhaften Schweizer Bürger

bezogene Herabsetzung der Zahl der Ausländer. Da somit der Ausländerbestand nicht nur auf einen Zehntel der Gesamtbevölkerung (Ende 1968 6 115 000), sondern auf 10 Prozent der Zahl der Schweizer Bürger (Ende 1968 5 163 000) herabzusetzen wäre, hätte dies zu Folge, dass gegen 100 000 Ausländer mehr abgebaut werden müssten als auf Grund des ersten Volksbegehrens. Die Ausklammerung der im Initiativtext erwähnten Ausländerkategorien würde damit praktisch kompensiert.

#### *b. Behandlung der Saisonarbeitskräfte*

Unter den Ausländerkategorien, die nach der Initiative bei der Festsetzung des höchstzulässigen Ausländerbestandes nicht mitzuzählen und damit von den Massnahmen gegen die Überfremdung auszunehmen sind, werden auch die Saisonarbeiter aufgeführt, die sich jährlich nicht länger als neun Monate und ohne Familie in der Schweiz aufhalten.

Für das Baugewerbe, das im August 1968 von den 144 000 Saisonarbeitern allein 107 000 beschäftigte, konnte die Befristung der Saisonbewilligung auf jährlich höchstens neun Monate bereits im Verlaufe der fünfziger Jahre nicht mehr aufrechterhalten werden. Einerseits ist dies auf die technischen Fortschritte zurückzuführen, die es dem Baugewerbe ermöglichen, seine Tätigkeit weitgehend auch in den Wintermonaten auszuüben. Andererseits ist die einheimische Stammebelegschaft vieler Betriebe zufolge Abwanderung und mangelnden Nachwuchses derart zusammengeschrumpft, dass sie für die Ausführung der üblichen Winterarbeit nicht mehr genügt. Im Bau- und teilweise auch im Gastgewerbe musste deshalb in den letzten Jahren den Saisonarbeitern eine länger als neun Monate dauernde Aufenthaltsbewilligung gewährt werden. Nach der von den Initianten vorgesehenen Regelung wäre dies künftig für schätzungsweise 80 000 Saisonarbeitskräfte nicht mehr zulässig.

Das Baugewerbe, dessen Ausländeranteil nach den Ergebnissen der letzten Betriebszählung (ohne Grenzgänger) rund 50 Prozent beträgt, könnte somit nur noch während neun Monaten voll arbeiten. Was dies insbesondere für den Wohnungsbau, dann aber auch für den Strassenbau, für den Gewässerschutz und andere öffentlichen Bauten (Spitäler, Schulen usw.) bedeuten würde, darüber haben sich die Initianten offenbar nicht Rechenschaft gegeben. Verzögerungen und Verteuerungen mit Konsequenzen vor allem für die Mietzinse wären unvermeidlich. Es müsste mit Winterarbeitslosigkeit bei den älteren schweizerischen Hilfsarbeitern gerechnet werden. In allen Wirtschaftszweigen, die regelmässig Saisonarbeitskräfte beschäftigen, insbesondere im Gastgewerbe, würden die jetzt schon bestehenden grossen Rekrutierungsschwierigkeiten in nicht zu vertretendem Masse zunehmen. Es ist anzunehmen, dass diese Arbeitskräfte es vorziehen würden, inskünftig in andern Staaten zu arbeiten, die solche Beschränkungen nicht kennen.

Die Befristung der Saisonbewilligungen auf höchstens neun Monate im Jahr ist nicht durchführbar. Auf der andern Seite hätte die Erteilung von Jah-

resbewilligungen an alle über neun Monate hier anwesenden Saisonarbeiter zur Folge, dass der Bestand der Jahresaufenthalter sprunghaft in die Höhe ginge, zumal diesen Arbeitskräften der Familiennachzug wie den übrigen das ganze Jahr beschäftigten Ausländern gestattet werden müsste. Infolgedessen würde der Ausländerbestand um schätzungsweise 150 000 Personen zunehmen. Dieser Zuwachs wäre alsdann nach den Forderungen der Initianten zusätzlich abzubauen, damit die Reduktion auf den höchstzulässigen Bestand von 10 Prozent möglich würde.

### *c. Durchführung des Abbaues*

Damit die Zahl der Ausländer in jedem Kanton, mit Ausnahme von Genf, 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen nicht übersteigt, müssten 17 Kantone ihre Ende 1968 ermittelten Bestände der ausländischen Wohnbevölkerung innerhalb von vier Jahren nach dem Erwarungsbeschluss der Bundesversammlung um insgesamt 309 100 herabsetzen. In dieser Zahl sind die unter Buchstabe *b* erwähnten ungefähr 80 000 Saisonarbeitskräfte nicht enthalten, die, weil über neun Monate anwesend, noch zusätzlich abgebaut werden müssten. Würde zur Vermeidung einer Kollision mit den Niederlassungsverträgen die erforderliche Reduktion ausschliesslich bei den Jahresaufhaltern vorgenommen, so ergäbe sich auf Grund der für das Jahr 1968 zur Verfügung stehenden Bestandeszahlen für die 17 abbaupflichtigen Kantone eine Herabsetzung ihrer Bestände der Jahresaufenthalter von 531 700 auf 222 600. Wie aus der Tabelle 2 im Anhang hervorgeht, hätte zum Beispiel der Kanton Zürich 81 900, die Waadt 47 000, der Aargau 30 400 und das Tessin 29 500 Jahresaufenthalter abzubauen. Sogar der Kanton Genf, dem ein Ausländeranteil von 25 Prozent zugestanden wird, müsste seinen Ausländerbestand um 29 200 herabsetzen.

Da gemäss dem Initiativtext verschiedene Ausländerkategorien von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen werden, blieben für den Abbau praktisch nur noch die Arbeitskräfte und ihre Familienangehörigen übrig, die eine Aufenthaltsbewilligung besitzen. Familienangehörige von hier wohnenden ausländischen Arbeitnehmern können jedoch nur dann zur Ausreise verhalten werden, wenn man gleichzeitig auch auf das Familienhaupt als Arbeitskraft verzichtet. Auch beim Neuzuzug von Ausländern, die im Rahmen der Beschränkungsvorschriften noch eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, kann der Nachzug ihrer Familie über eine gewisse Probefrist hinaus nicht verweigert werden. Eine strengere Praxis widerspräche den Mindestanforderungen, die heute in Westeuropa für die Behandlung ausländischer Arbeitnehmer gelten. Sie stünde auch im Widerspruch zu den fundamentalen Grundsätzen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Der geforderte Abbau müsste demgemäss zum grössten Teil durch eine entsprechende Reduktion des Bestandes der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte verwirklicht werden.

Geht man davon aus, dass von den 309 100 Ausländern, welche in 17 Kantonen abzubauen wären, rund zwei Drittel erwerbstätig sind, so hätte dies

zur Folge, dass der Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter in diesen 17 Kantonen um mehr als die Hälfte und zwar von 365 000 auf 160 000 herabgesetzt werden müsste. Es ergäbe sich eine Reduktion der Bestände erwerbstätiger Jahresaufenthalter von 90 000 auf 35 000 (61%) im Kanton Zürich, von 39 000 auf 18 000 (54%) im Aargau, von 43 000 auf 11 000 (74%) in der Waadt, von 38 000 auf 18 000 (53%) im Kanton Genf. Im Tessin müsste sogar der Gesamtbestand an erwerbstätigen Jahresaufenthaltern von 19 000 abgebaut werden. Die erforderliche Herabsetzung der Ausländerbestände wäre in allen Kantonen innert vier Jahren vorzunehmen.

### **3. Schutzbestimmung für schweizerische Arbeitnehmer**

(Ziffer I Buchstabe d)

Die Initianten verlangen, der Bundesrat habe dafür zu sorgen, dass keine Schweizer Bürger wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmassnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb und in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten. Da bei Annahme der Initiative mit zahlreichen Betriebsschliessungen gerechnet werden müsste (vgl. Kap. IV), würde den davon betroffenen schweizerischen Arbeitnehmern ein solches Entlassungsverbot wenig helfen. Selbst dort, wo nur ein Teil des Betriebes stillgelegt wird, müssten Schweizer trotz dem Entlassungsverbot mit einer Verschlechterung ihrer Situation rechnen. Muss zum Beispiel die Produktion eingeschränkt werden, so hat auch das in der Betriebsverwaltung beschäftigte einheimische Personal keine Arbeit mehr. Schweizer hätten wenig beehrte, bisher von Ausländern ausgeübte Tätigkeiten zu übernehmen. Gelernte Arbeiter und Spezialisten, die wegen der Entlassung ausländischer Hilfsarbeiter überflüssig würden, könnten nicht geschützt werden. Die Initiative will somit den Behörden eine unmöglich zu lösende Aufgabe überbinden, was eine Irreführung des Stimmbürgers bedeutet.

### **4. Einschränkung der erleichterten Einbürgerung**

(Ziffer I Buchstabe e)

Im Gegensatz zur ersten Überfremdungsinitiative enthält das vorliegende Volksbegehren auch eine Bestimmung über die Einbürgerung. Der Bundesrat soll als einzige Massnahme zur Bekämpfung der Überfremdung durch die erleichterte Einbürgerung anordnen können, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizer Bürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizer Bürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben.

Der vorgeschlagene Text entspricht mit zwei Ausnahmen dem Wortlaut von Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung. Das Nebeneinander zweier so ähnlicher Verfassungsbestimmungen würde Unklarheiten schaffen: Nach Artikel 44 Absatz 3 kann die Bundesgesetzgebung bereits heute bestimmen, was die Initiative ermöglichen will; nach der Initiative soll nun auch dem Bundes-

rat die gleiche Kompetenz wie dem Parlament eingeräumt werden. Was wäre also rechtens? Möglicherweise ist eine solche Anordnung des Bundesrates bloss zeitbedingt gedacht, während ein Bundesgesetz normalerweise auf weite Sicht erlassen wird. Das Nebeneinander würde somit schwierige Kompetenzfragen aufwerfen. Dazu kommt, dass die von der Initiative visierte Bestimmung nach der Systematik der Verfassung nicht in einen Artikel 69<sup>quater</sup> gehört, sondern zu Artikel 44, der ausschliesslich vom Schweizer Bürgerrecht handelt.

Was ist sodann mit der im Gegensatz zu Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung stehenden Einschränkung «einzige Massnahme zur Bekämpfung der Überfremdung durch erleichterte Einbürgerung» gemeint? Soll einfach als Neuerung bloss diese Bestimmung eingeführt werden? Oder soll damit die im Bürgerrechtsgesetz verankerte erleichterte Einbürgerung, namentlich Artikel 27, verunmöglicht werden? Oder richtet sich die Einschränkung gegen die von den Bundesbehörden erwogene Absicht, die erleichterte Einbürgerung gegebenenfalls auszudehnen? Die erleichterte Einbürgerung nach Artikel 27 des Bürgerrechtsgesetzes beruht auf Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung, der nach der Initiative nicht aufgehoben werden soll und auch bereits weitgehend verwirklicht worden ist. Es wäre gesetzgeberisch undenkbar, Teile eines Bundesgesetzes durch eine neue Verfassungsbestimmung aufzuheben, solange dafür noch eine andere verfassungsrechtliche Grundlage besteht. Möglicherweise bezweckt die Initiative lediglich, weitere Massnahmen des Bundes auf dem Gebiete der erleichterten Einbürgerung zu unterbinden.

In materieller Beziehung ist die Absicht, ein beschränktes «ius soli», d. h. die beschränkte Möglichkeit zum Erwerb des Bürgerrechts durch Geburt in der Schweiz, einzuführen, in letzter Zeit stets abgelehnt worden. Wir erinnern an die Botschaft vom 9. August 1951 zum geltenden Bürgerrechtsgesetz und an die Beantwortung der Motion Borel, welche einen Gesetzesentwurf zu Artikel 44 der Bundesverfassung anregte. Es wurde dort im wesentlichen eingewendet, das «ius soli» in der Ausgestaltung von Artikel 44 mache den Bürgerrechtserwerb von Zufälligkeiten abhängig; man riskiere zudem, im Ausland aufgewachsene und infolgedessen nicht assimilierte Kinder automatisch zu Schweizer Bürgern zu machen.

Das geltende Bürgerrechtsgesetz von 1952 hat gestützt auf diese auch heute noch geltenden Erwägungen einem solchen automatischen Erwerb des Schweizer Bürgerrechts eine erleichterte Einbürgerung vorgezogen. Nach Artikel 27 können Kinder einer gebürtigen Schweizerin, die während mindestens zehn Jahren in der Schweiz gelebt haben, unentgeltlich ins Kantons- und Gemeindebürgerrecht und damit ins Schweizer Bürgerrecht aufgenommen werden, sofern sie in der Schweiz wohnen und das Gesuch vor Vollendung des 22. Lebensjahres gestellt wird.

Diese Bestimmung, mit der gute Erfahrungen gemacht wurden, und nach welcher heute fast ausschliesslich in der Schweiz geborene Kinder eingebürgert werden, sobald sie das zehnte Lebensjahr vollendet haben, schöpft einerseits

Artikel 44 Absatz 3 der Bundesverfassung praktisch fast völlig aus; unberücksichtigt bleiben bloss noch Kinder, die nicht in der Schweiz aufwachsen. Andererseits sichert sie das in unserer Einbürgerungspolitik stets verfolgte Ziel der bestmöglichen Auswahl.

Der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen neuen Verfassungsbestimmung wäre somit sehr klein und der Erfolg qualitativ unbefriedigend. Allerdings vermag auch die erleichterte Einbürgerung nach Artikel 27 des Bürgerrechtsgesetzes nicht völlig zu befriedigen, sind doch seit ihrer Einführung vom 1. Januar 1953 bis Ende 1968 nur 16 257 (hievon 1967 835, 1968 887) Kinder auf diese Weise eingebürgert worden. Unbefriedigend ist auch, dass für die in der Schweiz aufwachsenden assimilierten ausländischen Kinder, die keine gebürtige Schweizerin zur Mutter haben, nach der geltenden Gesetzgebung keine Möglichkeit für die erleichterte Einbürgerung besteht (vgl. Kap. V, Ziff. 2).

#### IV. Die Folgen einer Annahme der Initiative

Seit Beginn der Industrialisierung, also seit der Mitte des letzten Jahrhunderts, war unser Land in Perioden des wirtschaftlichen Aufschwungs und des beschleunigten Ausbaues der Infrastruktur stets auf eine beträchtliche Anzahl ausländischer Arbeitskräfte angewiesen. Die von Ausländern in der Schweiz erbrachte Arbeitsleistung fällt auf fast allen Gebieten erheblich ins Gewicht. Vom Bau des Gotthardbahntunnels bis zur Errichtung des Nationalstrassennetzes gibt es zahllose Beispiele von öffentlichen Bauten, die ohne Fremdarbeiter nicht hätten erstellt werden können. Ohne sie wäre es auch nicht möglich gewesen, in den letzten Jahrzehnten unsere Städte zu erneuern und durch neue Wohnquartiere zu erweitern. Ebenso wenig hätte der für die wirtschaftliche Entwicklung und das Wohlbefinden des Einzelnen unerlässliche Ausbau der Energieversorgung vorgenommen werden können. In Industrie und Gewerbe hat die Heranziehung der ausländischen Arbeitskräfte in der Nachkriegszeit einen noch nie dagewesenen Aufschwung und einen bedeutenden Ausbau der Produktionsanlagen erlaubt, wobei Preise und Löhne im Vergleich zum Ausland und über eine längere Periode hinweg betrachtet nicht übermässig gestiegen sind. Damit haben die Fremdarbeiter zu einer raschen Steigerung des Volkseinkommens und zur allgemeinen Wohlstandsvermehrung wesentlich beigetragen. Die Vergrösserung der Betriebe ermöglichte zudem vielen Schweizern einen beruflichen Aufstieg; andere konnten in Dienstleistungsberufe hinüberwechseln. Die von ihnen aufgegebenen schweren, unangenehmen oder weniger gut bezahlten Arbeiten übernahmen vielfach die Ausländer.

Auf die Dauer und in einer späteren Phase des verstärkten wirtschaftlichen Ausbaus traten allerdings bei der Entwicklung der Produktivität und der Wirtschaftsstruktur auch die Nachteile der liberalen Zulassungspolitik zutage. Deshalb und vor allem wegen der immer deutlicher werdenden Überfremdungsgefahr – also aus staatspolitischen Gründen – haben wir im Frühjahr 1963 die ersten Massnahmen getroffen, die eine neue Fremdarbeiterpolitik einleiteten. Dabei

zwingen wirtschaftliche Gründe zu einem behutsamen Vorgehen. Die in den letzten Jahren eingetretene Vergrößerung des Produktionsapparates und der bedeutende Wandel der beruflichen Struktur können nicht rückgängig gemacht werden. So wie die Wirtschaft in den letzten Jahren gewachsen ist, kann sie ohne Hunderttausende von ausländischen Arbeitskräften nicht in Gang gehalten werden. Die bisher erlassenen Massnahmen gegen die Überfremdungsgefahr bezweckten deshalb die Stabilisierung des Bestandes der erwerbstätigen Ausländer. Schon diese massvollen Vorkehren haben von der Wirtschaft beträchtliche Opfer verlangt und in vielen Fällen zu grossen Härten geführt. Es gibt nicht wenige Unternehmungen, die ihren Betrieb wegen Personalmangels nur mit Mühe aufrechterhalten können. Die in letzter Zeit beim Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit stark zunehmende Zahl von Gesuchen um Erteilung von Ausnahmebewilligungen, denen nur zum kleinen Teil entsprochen werden kann, sind in dieser Beziehung ein deutliches Indiz.

Die Initiative geht weit über die bisherigen Massnahmen hinaus und verlangt einen Abbau von über 200 000 erwerbstätigen Ausländern. Was ein derartiger Aderlass für unsere Wirtschaft bedeuten würde, geht aus folgender Übersicht (Industriestatistik 1967) hervor:

Industriezweige	Anzahl Ausländer absolut	in %
Nahrungs- und Futtermittel .....	15 200	33
Textilindustrie .....	31 500	48
Kleider, Wäsche, Schuhe .....	39 900	57
Verarbeitung von Holz und Kork .....	14 600	33
Graphisches Gewerbe .....	10 000	20
Chemische Industrie .....	11 100	20
Bearbeitung von Erden und Steinen .....	13 800	46
Metallindustrie -gewerbe .....	43 300	36
Maschinen, Apparate, Fahrzeuge .....	83 900	32
Uhrenindustrie .....	16 600	23
Übrige .....	20 500	33

Für das Gewerbe liegen keine derartigen Angaben vor. Schätzungsweise dürfte sich jedoch der Ausländeranteil im Sommer in der Bauwirtschaft auf 60 Prozent und im Gastgewerbe auf 50 Prozent belaufen. Die Initiative mutet der Wirtschaft mit einem Abbau von 200 000 Arbeitskräften den Verlust von beinahe der Hälfte der erwerbstätigen Jahresaufenthalter oder von etwas mehr als einem Drittel aller zur Wohnbevölkerung zu zählenden ausländischen Arbeitskräfte zu. Da in der Industrie – ohne Saisonarbeiter und Grenzgänger – etwa 32 Prozent der Arbeitnehmer Ausländer sind, müsste sie auf rund 11 Prozent ihres Personals verzichten. In vielen Betrieben und Wirtschaftszweigen (vor allem in der Textil- und Bekleidungsindustrie, in der Baustoffindustrie und im Gastgewerbe), die einen Ausländeranteil von 40–60 Prozent des Personals aufweisen, müsste der Abbau bis zu 20 Prozent betragen. Derartige massive Verluste könnten nicht durch Um-



stellungen und Rationalisierungen aufgefangen werden: sie hätten die Aufgabe ganzer Unternehmen oder Abteilungen zur Folge.

Aber auch in Betrieben mit kleinerem Prozentsatz ausländischer Arbeitskräfte ergäben sich unüberwindbare Schwierigkeiten. Denn die Ausländer üben zu einem guten Teil bestimmte, von Schweizern gemiedene Tätigkeiten aus. Müssten diese Ausländer entlassen werden, würde der ganze Betrieb in Mitleidenschaft gezogen. Fällt zum Beispiel eine Arbeitsschicht aus, so können die Kosten in vielen Fällen nicht mehr gedeckt werden; der Betrieb muss schliessen. Die ganze für die Konstruktion eines Apparates erforderliche schöpferische Tätigkeit ist nutzlos vertan, wenn die stark mit Ausländern arbeitenden Betriebsabteilungen, welche die Bestandteile zusammensetzen, nicht nachkommen können. Auch mit schweizerischen Köchen könnte ein Hotel nicht mehr geführt werden, wenn die Ausländer im Küchenhilfsdienst und im Zimmerdienst drastisch abgebaut werden müssten. Die Beispiele liessen sich beliebig vermehren, in denen der Ausfall einzelner Abteilungen zu einer bedeutenden Verminderung der Produktion führen würde. Die Produktionsverminderung aber hat die Schliessung des Betriebes zur Folge, wenn das Unternehmen die festen Kosten nicht mehr decken kann oder wenn es wegen zu geringen Ausstosses seine Marktstellung verliert.

Wie wir im Bericht über das erste Volksbegehren gegen die Überfremdung (BBl 1967 II 97) ausführten, hätte ein übermässiger Ausländerabbau auch deshalb schwere Folgen, weil die ausländischen Arbeitskräfte nicht nur in einigen Grossbetrieben tätig sind, sondern einzeln oder in kleinen Gruppen in fast allen Unternehmen vor allem untergeordnete, aber trotzdem wichtige Aufgaben erfüllen. Zufolge der starken Verflechtung unserer Wirtschaft müsste daher der Ausfall selbst eines kleinen Zulieferbetriebes eine ganze Reihe anderer Unternehmen in Mitleidenschaft ziehen.

Aber auch schwerwiegende direkte Auswirkungen wären nicht zu vermeiden. Nicht wenige Versorgungsbetriebe im Detailhandel, vor allem Metzgereien und Bäckereien, sind auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, weil Schweizer die unangenehme Arbeit des Schlachtens und die Nacharbeit bei der Brotherstellung meiden. Schon im Bericht zur ersten Überfremdungsinitiative haben wir festgestellt, dass die Verwertung der Ernten in Frage gestellt wäre und die Industrieprodukte mangels Verpackung nicht mehr zum Verbraucher gelangen könnten, wenn in der Konserven- bzw. in der Verpackungsmittelindustrie ein massiver Ausländerabbau durchgeführt werden müsste. Es ist nicht zu sehen, wie die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Waren ohne ausländische Arbeitskräfte aufrechterhalten werden könnte. Bei einem drastischen Ausländerabbau müssten viele Betriebe des Gastwirtschaftsgewerbes die Öffnungszeiten stark einschränken.

Der von der Initiative geforderte rigorose Abbau würde schwere wirtschaftliche Schäden verursachen. Millionenwerte an Produktionsmitteln blieben ungenützt und gingen damit verloren. Schweizer Bürger würden arbeitslos oder müssten weniger gut bezahlte Stellen oder weniger beliebte Arbeit annehmen. Neben

den Arbeitsplätzen gingen auch Lehrstellen verloren, so dass besonders in ländlichen Gegenden zu wenig Ausbildungsmöglichkeiten bestünden. Die Erträge der Wirtschaft nähmen drastisch ab. Dadurch gingen auch die Steuerleistungen zurück. Nicht wenige Kantone und viele Gemeinden würden in finanzielle Schwierigkeiten geraten und müssten die Steuern erhöhen. Es gibt Gemeinden, die auf die Steuerleistungen eines einzigen Betriebes angewiesen sind, so dass bei deren Ausfall ihre finanzielle Selbständigkeit gefährdet wäre.

Wie aus der Tabelle 2 im Anhang hervorgeht, liegt in 8 Kantonen der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung unter dem von der Initiative vorgesehenen höchstzulässigen Prozentsatz. Hier wäre somit kein Abbau erforderlich, sondern noch eine Vermehrung des Ausländerbestandes zulässig, allerdings insgesamt nur um 23 600 Arbeitskräfte und Familienangehörige. In den meisten dieser Kantone würde diese Möglichkeit nicht stark ins Gewicht fallen. Vor allem käme sie nicht allen wirtschaftlich weniger entwickelten oder besonders von der Entvölkerung bedrohten Kantonen zugute. Zudem ist anzunehmen, dass die leistungsfähigen Betriebe in besonders stark abbaupflichtigen Kantonen den Verlust an ausländischen Arbeitskräften durch eine vermehrte Abwerbung von Schweizern wettzumachen versuchen würden. Darunter hätten vor allem die Kantone zu leiden, welche nicht abbaupflichtig wären. Es ist zum mindesten fraglich, ob es ihnen unter diesen Umständen viel nützen würde, dass sie noch eine beschränkte Zahl ausländischer Arbeitskräfte zuziehen könnten. Wenn da und dort ungeachtet der Standortnachteile einzelne neue Betriebe aufgebaut würden, so hätten sie keine Chance mehr, wenn es in späteren Jahren zu einer Entspannung des Arbeitsmarktes käme.

Schliesslich scheinen die Initianten übersehen zu haben, dass sie mit der kantonalen Begrenzung eine neue Ungerechtigkeit schaffen. Es ist nicht einzusehen, warum zwar einige weniger entwickelte Kantone vor der Abwanderung der ausländischen Arbeitskräfte, nicht aber auch weniger entwickelte Gebiete in industrialisierten Kantonen (z. B. Zürcher Oberland, Val de Travers) vor dem Sog der Grosstädte geschützt werden sollen.

Wegen der schwerwiegenden wirtschaftlichen Folgen lässt sich der von der Initiative verlangte überstürzte und übertriebene Abbau nicht verantworten. Aber auch aus staatspolitischen Erwägungen drängen sich derart rigorose Massnahmen nicht auf. Denn der Grad der Überfremdung lässt sich nicht nur aus der Sicht der Zahlen der Statistik beurteilen. Von einer Überfremdungsgefahr kann dann gesprochen werden, wenn die Zahl derjenigen Ausländer ein untragbares Ausmass annimmt, die auf Grund ihrer beruflichen und gesellschaftlichen Stellung, ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten in der Lage sind, die sie umgebenden Kreise oder gar die Öffentlichkeit massgeblich zu beeinflussen. Nicht zu unterschätzende Gefahren bestehen ganz allgemein, insbesondere aber bei gestörten politischen Verhältnissen, wenn ein grosser Teil der in der Schweiz wohnhaften Ausländer zu den geschichtlichen und staatlichen Grundlagen sowie zu den politischen Einrichtungen unseres Landes keine Beziehungen hat, ihnen vielmehr fremd oder teilnahmslos gegenübersteht. Diese Ausländer sind der Beeinflussung

und Bearbeitung von aussen besonders ausgesetzt und könnten daher gegen unseren Staat und unsere Institutionen tätig werden.

Beurteilen wir die Überfremdungssituation unter diesen Gesichtspunkten, so darf festgestellt werden, dass sich heute die Grosszahl der hier weilenden Ausländer in eher bescheidenen Positionen befindet; der Einfluss, den sie ausüben können, ist gering. Im Vergleich zur Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, als besonders viele Ausländer als Intellektuelle oder in leitenden Stellungen tätig waren, ist die heutige Situation weniger gravierend. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der prozentuale Anteil der Jahresaufenthalter abnimmt, wogegen der Bestand der Niedergelassenen im Zunehmen begriffen ist. Die seit vielen Jahren anwesenden niedergelassenen Ausländer haben sich schon weitgehend unseren Verhältnissen angepasst und fallen daher Jahr für Jahr weniger ins Gewicht. Dies trifft ganz besonders bei den hier geborenen Ausländerkindern zu, die, wenn sie einmal unsere Schulen durchlaufen und unsere Berufsausbildung erhalten haben, in der Regel assimiliert sein werden. Gelingt es, den Zuzug neu einreisender Ausländer in Schranken zu halten, so wird sich demgemäss die Überfremdungsgefahr im Verlaufe der kommenden Jahre nach und nach verringern.

Bei der Verwirklichung der Initiative könnte zudem in vielen Fällen den selbstverständlichen Geboten der Menschlichkeit nicht mehr Rechnung getragen werden. Im weitern stünden die verlangten Massnahmen im Widerspruch zu den Bemühungen um eine verstärkte Einigung in Europa. Sie könnten auch die Stellung der Schweiz im Ausland schwächen und dem Ansehen unseres Landes Schaden zufügen.

## **V. Die künftige Ausländerpolitik**

### **1. Stabilisierung des Bestandes der erwerbstätigen Ausländer; Vorbehalt weiterer Massnahmen**

In Abwägung der staatspolitischen Notwendigkeiten und der gesamtwirtschaftlichen Interessen unseres Landes sind wir vor zwei Jahren in unserem Bericht zur ersten Überfremdungsinitiative zum Schluss gelangt, dass die Gesamtzahl der erwerbstätigen Ausländer (Aufenthalter und Niedergelassene) stabilisiert werden soll (BBl 1967 II 100). Wir halten auch heute an diesem Nahziel fest.

Um die Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer zu verwirklichen, haben wir unseren Beschluss vom 28. Februar 1968 über die Begrenzung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte erlassen. Aus den in Kapitel I dargelegten Gründen ist dieses Ziel Ende 1968 noch nicht erreicht worden. Mit Beschluss vom 26. März 1969 haben wir daher weitere diesem Ziel dienende Massnahmen erlassen. Zusätzliche, in gleicher Richtung wirkende Vorkehren werden in der ersten Hälfte des nächsten Jahres unerlässlich sein. Dabei soll die Politik, die Verteilung der ausländischen Arbeitskräfte auf die Betriebe und Wirtschaftszweige schrittweise

wieder den Marktkräften zu überlassen, weitergeführt werden. Sollten diese Massnahmen nicht den gewünschten Erfolg haben, so müssten wir Vorkehren prüfen, die zu einer Verminderung der ausländischen Wohnbevölkerung führen.

Unter diesen Umständen hat sich die Wirtschaft mit dem Gedanken vertraut zu machen, dass der Neuzuzug von Arbeitskräften aus dem Ausland in den kommenden Jahren noch mehr als bisher gedrosselt werden muss. Bei gleichbleibender Konjunktur wird der Arbeitsmarkt auf Jahre hinaus angespannt bleiben, und die Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft wird nicht zuletzt vom Arbeitsmarkt her bestimmt werden. Da die Zahl der einheimischen Arbeitskräfte nicht wesentlich zunehmen wird, kann das in der Schweiz verfügbare Arbeitskräftepotential die Nachfrage auch in Zukunft nicht decken. Wenn die Wirtschaft auf dem Boden der wirtschaftlichen und politischen Tatsachen bleiben will, muss sie diese Lage bei der Gestaltung ihrer Entwicklungsprogramme berücksichtigen. Ein weiterer Ausbau unserer Wirtschaft ist erforderlich, doch wird er sich auf das zu beschränken haben, was durch Erhöhung der Produktivität, also durch die Straffung der Produktionsprogramme und die Verbesserung der Arbeitsmethoden, erzielt werden kann. Auch wird es nicht möglich sein, gewisse arbeitsintensive Produktionszweige, die nur dann existieren können, wenn sie immer wieder Arbeitskräfte aus dem Ausland nachziehen dürfen, künstlich zu erhalten. Wir werden uns immer mehr auf Produktionsarten umstellen müssen, die ein Minimum an Arbeitskräften erfordern. Für die notwendigen Umstellungen muss der Wirtschaft eine angemessene Zeit eingeräumt werden, da sonst schwere volkswirtschaftliche Störungen, insbesondere in weniger bevorzugten Landesteilen, unvermeidlich sind.

## 2. Assimilation und Einbürgerung

Wie auch die Entwicklung der letzten zwei Jahre zeigt, nimmt vor allem noch der Bestand der langfristig anwesenden Ausländer zu. Neben den Massnahmen, mit denen die Zahl der erwerbstätigen Ausländer begrenzt wird, ist daher im Sinne unserer Darlegungen zum ersten Volksbegehren gegen die Überfremdung auch die Assimilation der dauernd in unserem Land wohnhaften Ausländer zu fördern, damit diesem Teil unserer Bevölkerung die Eingliederung in unsere Verhältnisse erleichtert wird. Dabei ist unser Bestreben vorab darauf auszurichten, die jungen Ausländer der zweiten Einwanderungsgeneration zu assimilieren und ihnen, soweit sie dafür in Frage kommen, die Aufnahme ins Schweizer Bürgerrecht zu erleichtern.

Zur Zeit der Beratungen über das Bundesgesetz vom 29. September 1952 über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechtes betrug der Anteil der Ausländer an der schweizerischen Wohnbevölkerung bloss etwas mehr als 6 Prozent. Von einer Überfremdung konnte daher damals nicht gesprochen werden. Der Bundesrat hat das in seiner Botschaft festgehalten und im übrigen erklärt, die Überfremdung solle nicht durch Einbürgerung, sondern durch zweckmässige fremdenpolizeiliche Massnahmen bekämpft werden. Da man

sich darüber einig ist, dass bloss Ausländer eingebürgert werden sollen, die mit den schweizerischen Anschauungen und Verhältnissen genügend vertraut sind, darf in der Einbürgerung grundsätzlich kein ausschlaggebendes Mittel für die Verminderung der Überfremdung erblickt werden. Die Einbürgerung kann indessen mithelfen, die weitere Überfremdung auf lange Sicht in tragbaren Grenzen zu halten. Es müssen Massnahmen getroffen werden, die verhindern, dass die bei uns aufgewachsenen Ausländer, also die Kinder und die Kindeskin der Einwanderungsgeneration, Ausländer bleiben. Vergegenwärtigt man sich den hohen ausländischen Geburtenüberschuss in der Schweiz, so ist die Bedeutung des Problems ohne weiteres klar.

Im Bericht zur ersten Überfremdungsinitiative (BBl 1967 II 105) ist als mögliche Massnahme die Ergänzung des Bürgerrechtsgesetzes durch folgende Bestimmung erwähnt worden:

«Ausländer, die vom 6. Altersjahr an während wenigstens 10 Jahren in der Schweiz gelebt haben, können erleichtert eingebürgert werden, wenn sie in der Schweiz wohnen und das Gesuch vor erfülltem 22. Altersjahr stellen. – Sie erwerben das Bürgerrecht des Kantons und der Gemeinde, in denen sie im Zeitpunkt der Erteilung seit wenigstens 2 Jahren ununterbrochen wohnen.»

Da diese erleichterte Einbürgerung, welche unentgeltlich wäre, zwar nach Anhörung des Kantons, aber durch den Bund erteilt würde, betrachten sie die Kantone als Einbruch in ihre Souveränität und die Gemeinden als Minderung ihrer Autonomie. Ausserdem müsste vorerst die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden.

Die Kantone müssen sich Rechenschaft geben, dass es bei der heutigen Rechtslage ihnen obliegt, durch eine grosszügige Einbürgerungspraxis, allenfalls durch Anpassung ihrer Gesetzgebung, wichtige Schritte zur Lösung dieses Problems zu tun.

Prüfenswert ist auch eine andere Möglichkeit, welche den geäusserten Bedenken weitgehend Rechnung trägt. Man könnte das Bürgerrechtsgesetz (Art. 12) durch eine Bestimmung ergänzen, die folgendes vorsehen würde: Die Einbürgerung eines in der Schweiz geborenen Ausländers, der wenigstens während fünf Jahren schweizerische Schulen besucht hat, ist unentgeltlich, wenn er in der Schweiz wohnt und das Gesuch zwischen dem 18. und 22. Lebensjahr stellt. Sie darf vom Kanton und von der Gemeinde, in denen der Gesuchsteller während fünf Jahren gewohnt hat, nur verweigert werden, wenn dieser aus sittlichen oder politischen Gründen der Einbürgerung offensichtlich unwürdig ist. – Der Bund hätte somit nicht zu entscheiden, ja nicht einmal mitzusprechen, so dass föderalistische Bedenken bei dieser Lösung wegfallen würden. Näher zu prüfen wäre noch die Frage, ob eine solche Ergänzung des Bürgerrechtsgesetzes, die einige weitere Änderungen nach sich ziehen würde, eine genügende Basis in Artikel 44 Absatz 2 der Bundesverfassung hätte, wonach die Bedingungen für die Erteilung und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts durch die Bundesgesetzgebung aufgestellt werden. Es ist auf die Dauer nicht vertretbar,

dass in der Schweiz aufgewachsene unbescholtene Ausländer nicht eingebürgert werden.

Fest steht, dass alle Lösungen, die eine Erleichterung der Einbürgerung erlauben würden, für sich allein keinen entscheidenden Beitrag zur Bekämpfung der Überfremdung darstellen können. Die Einbürgerung wird und kann sich zahlenmässig nur in einem beschränkten Rahmen bewegen, die überfremdenden Elemente dürfen durch sie nicht erfasst werden. Es besteht keinerlei Veranlassung zur Aufgabe des gutschweizerischen Grundsatzes, dass die Einbürgerung auf Grund einer Auslese, also nach Qualität und nicht nach Quantität, erfolgen soll.

## VI. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1. Die nochmalige Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung in den letzten zwei Jahren ist zur Hälfte auf den Zuwachs des Bestandes der Kinder unter 16 Jahren und im übrigen auf den Anstieg der Zahl der bereits langfristig anwesenden Ausländer zurückzuführen.

Da die ausländischen Kinder, die in unserem Land geboren sind, hier aufwachsen, unsere Schulen besuchen und bei uns ihre berufliche Ausbildung erhalten, in der Regel als assimiliert zu betrachten sind, wenn sie ins Erwerbsleben eintreten, und da weiter die Ausländer mit zunehmender Aufenthaltsdauer ganz allgemein weniger zur Überfremdung beitragen, kann nicht von einer Verschärfung der Überfremdungsgefahr gegenüber 1967 gesprochen werden. Wie wir schon im Bericht zur ersten Überfremdungsinitiative ausgeführt haben, besteht daher kein Anlass zu übertriebener Beunruhigung oder zu drastischen, die wirtschaftlichen Erfordernisse nicht berücksichtigenden Massnahmen.

2. Die Forderung der Initianten, die Zahl der Ausländer in jedem Kanton, mit Ausnahme von Genf, innerhalb von vier Jahren auf 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen herabzusetzen, hätte zur Folge, dass in den 17 abbaupflichtigen Kantonen der Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter um mehr als die Hälfte, und zwar von 365 000 auf 160 000, reduziert werden müsste. Ein solcher übermässiger Abbau ist volkswirtschaftlich nicht tragbar, da er zu schweren wirtschaftlichen Störungen und insbesondere zu zahlreichen Betriebschliessungen führen würde, wodurch auch die schweizerischen Arbeitnehmer betroffen würden. Auch aus staatspolitischen Gründen drängen sich derart drastische Massnahmen nicht auf. Das vorliegende Volksbegehren gegen die Überfremdung, das in seinen Auswirkungen noch erheblich weiter geht als die erste Überfremdungsinitiative, ist daher abzulehnen.

3. Um der bestehenden Überfremdungsgefahr zu begegnen, ist als Nahziel die Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (Jahresaufenthalter und Niedergelassene) zu verwirklichen. Ferner ist die bisherige Politik, die Verteilung der ausländischen Arbeitskräfte auf die Betriebe und Wirtschaftszweige schrittweise wieder den Marktkräften zu überlassen, weiterzuführen. Sollten diese Massnahmen nicht den gewünschten Erfolg haben, so müssten wir Vorkehren prüfen, die zu einer Verminderung der ausländischen Wohnbevölkerung führen.

4. Als zusätzliche Massnahme zur Überfremdungsabwehr ist die Assimilation der sich langfristig in unserem Land aufhaltenden Ausländer zu fördern. Da der Bestand der ausländischen Kinder unter 16 Jahren heute schon einen Viertel der ausländischen Wohnbevölkerung ausmacht und in den nächsten Jahren noch zunehmen dürfte, soll überdies die Einbürgerung der in der Schweiz aufgewachsenen ausländischen Kinder erleichtert werden.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, das vorliegende Volksbegehren gegen die Überfremdung 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, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 22. September 1969

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**L. von Moos**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

(Entwurf)

## **Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung**

*Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung des am 20. Mai 1969 eingereichten Volksbegehrens gegen die Überfremdung und

nach Einsicht in einen Bericht des Bundesrates vom 22. September 1969, gestützt auf die Artikel 121 ff. der Bundesverfassung und die Artikel 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962<sup>1)</sup>,

*beschliesst:*

### Art. 1

Das Volksbegehren vom 20. Mai 1969 gegen die Überfremdung wird der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

Dieses Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

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

### I.

#### Art. 69<sup>quater</sup>

- a. Der Bund trifft Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Überfremdung der Schweiz.
- b. Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Zahl der Ausländer in jedem Kanton, mit Ausnahme von Genf, 10 Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen, gemäss der letzten Volkszählung, nicht übersteigt. Für den Kanton Genf beträgt der Anteil 25 Prozent.
- c. Bei der Zahl der Ausländer unter Ib nicht mitgezählt und von den Massnahmen gegen die Überfremdung ausgenommen sind:  
Saisonarbeiter (welche sich jährlich nicht länger als 9 Monate und ohne Familie in der Schweiz aufhalten), Grenzgänger, Hochschulstudenten, Touristen, Funktionäre internationaler Organisationen, Angehörige diplo-

<sup>1)</sup> AS 1962 773



matischer und konsularischer Vertretungen, qualifizierte Wissenschaftler und Künstler, Altersrentner, Kranke und Erholungsbedürftige, Pflege- und Spitalpersonal, Personal internationaler charitativer und kirchlicher Organisationen.

- d. Der Bundesrat sorgt dafür, dass keine Schweizerbürger wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmassnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb und in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten.
- e. Als einzige Massnahme zur Bekämpfung der Überfremdung durch die erleichterte Einbürgerung kann der Bundesrat bestimmen, dass das Kind ausländischer Eltern von Geburt an Schweizerbürger ist, wenn seine Mutter von Abstammung Schweizerbürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. BV Artikel 44/3.

## II.

- a. Artikel 69<sup>quater</sup> tritt sofort nach Annahme durch Volk und Stände und dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung in Kraft.
- b. Die Massnahme gemäss Ib:  
Der Abbau ist innert 4 Jahren, nach dem Erwahrungsbeschluss der Bundesversammlung, durchzuführen.

### Art. 2

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

### Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Kantone	Jahresaufenthalter <sup>1)</sup>			Tschecho-slowakische Flüchtlinge <sup>2)</sup>		Niedergelassene			Im ganzen			Approximative Ausländeranteile <sup>3)</sup>						
	Total	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		Total	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Total	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		Total	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		1967 %	1968 %					
		Absolut	%				Absolut	%		Absolut	%							
Zürich	120 429	+ 509	+ 0,4	2312	+2236	63 752	+ 5 896	+10,2	186 493	+ 8 641	+ 4,9	17	17					
Bern	65 395	+1390	+ 2,2	1153	+1119	22 826	+ 2 662	+13,2	89 374	+ 5 171	+ 6,1	9	9					
Luzern	18 499	+ 26	+ 0,1	269	+ 261	8 094	+ 655	+ 8,8	26 862	+ 942	+ 3,6	9	10					
Uri	1 096	— 6	— 0,5	13	+ 13	506	+ 49	+10,7	1 615	+ 56	+ 3,6	5	5					
Schwyz	6 577	+ 56	+ 0,8	58	+ 57	2 516	+ 67	+ 2,7	9 151	+ 180	+ 2,0	11	11					
Obwalden	1 072	+ 78	+ 7,8	21	+ 21	439	+ 6	+ 1,4	1 532	+ 105	+ 7,4	6	6					
Nidwalden	1 379	— 202	—12,8	24	+ 24	637	+ 96	+17,7	2 040	— 82	— 3,9	9	8					
Glarus	4 742	— 61	— 1,3	42	+ 39	1 751	+ 118	+ 7,2	6 535	+ 96	+ 1,5	15	16					
Zug	6 700	+ 77	+ 1,2	96	+ 95	2 531	+ 264	+11,6	9 327	+ 436	+ 4,9	14	14					
Freiburg	9 235	+ 76	+ 0,8	153	+ 151	2 503	+ 61	+ 2,5	11 891	+ 288	+ 2,5	7	7					
Solothurn	22 232	+ 79	+ 0,4	314	+ 313	8 278	+ 603	+ 7,9	30 824	+ 995	+ 3,3	13	14					
Basel-Stadt	25 743	+1732	+ 7,2	568	+ 537	12 186	+ 860	+ 7,6	38 497	+ 3 129	+ 8,8	15	16					
Basel-Land	22 308	+ 826	+ 3,8	302	+ 300	9 288	+ 899	+10,7	31 898	+ 2 025	+ 6,8	16	17					
Schaffhausen	8 490	+ 223	+ 2,7	148	+ 148	3 752	+ 207	+ 5,8	12 390	+ 578	+ 4,9	16	17					
Appenzell A.-Rh.	4 535	— 231	— 4,8	43	+ 41	1 745	+ 143	+ 8,9	6 323	— 47	— 0,7	12	12					
Appenzell I.-Rh.	766	— 4	— 0,5	5	+ 5	204	+ 16	+ 8,5	975	+ 17	+ 1,8	7	7					
St. Gallen	34 823	+ 971	+ 2,9	625	+ 615	16 065	+ 843	+ 5,5	51 513	+ 2 429	+ 4,9	13	14					
Graubünden	12 092	+ 225	+ 1,9	122	+ 117	6 866	+ 405	+ 6,3	19 080	+ 747	+ 4,1	12	13					
Aargau	54 691	+1511	+ 2,8	534	+ 520	16 465	+ 1 795	+12,2	71 690	+ 3 826	+ 5,6	17	17					
Thurgau	21 500	+ 145	+ 0,7	195	+ 194	8 115	+ 927	+12,9	29 810	+ 1 266	+ 4,4	15	16					
Tessin	31 101	+ 298	+ 1,0	35	+ 32	25 295	+ 1 886	+ 8,1	56 431	+ 2 216	+ 4,1	24	24					
Waadt	69 770	— 362	— 0,5	575	+ 538	30 634	+ 4 007	+15,0	100 979	+ 4 183	+ 4,3	20	20					
Wallis	9 997	+ 446	+ 4,7	5	+ 1	5 138	+ 360	+ 7,5	15 140	+ 807	+ 5,6	8	8					
Neuenburg	21 365	— 696	— 3,2	52	+ 48	9 434	+ 1 601	+20,4	30 851	+ 953	+ 3,2	18	19					
Genf	58 326	—1059	— 1,8	333	+ 308	33 262	+ 4 356	+15,1	91 921	+ 3 605	+ 4,1	30	31 <sup>4)</sup>					
Total	632 863	+6047	+ 1,0	7997	+7733	292 282	+28 782	+10,9	933 142	+42 562	+ 4,8	14,8	15,3					
		<sup>1)</sup> Ohne tschechoslowakische Flüchtlinge. <sup>2)</sup> Mit Aufenthaltsbewilligung. <sup>3)</sup> Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung.				Funktionäre internationaler Büros und ausländischer Verwaltungen inkl. Familienangehörige (Schätzung) .....			19 000		+ 2 000		+11,8		0,2		0,3	
												<sup>4)</sup> Inkl. Internat. Funktionäre und deren Familien beläuft sich der Ausländeranteil auf 34%.						

Kantone	Bestand Schweizer Ende 1968 <sup>2)</sup>	Ausländische Wohnbevölkerung Ende 1968			Errechneter Ausländerbestand Ende 1968 bei verwirklichter Initiative			Kantonale Abbauquoten		Kantone mit Unter- bestand <sup>4)</sup>
		Jahres- aufenthalter	Nieder- gelassene	Total	Kantons- anteil 10% von Kol. 2 <sup>3)</sup>	Der Initiative nicht unterstellt <sup>3)</sup>	Zulässiger Höchst- bestand	Absolut (Kol. 5 ÷ 8)	In % von Kol. 3	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Zürich .....	896 200	122 700	63 800	186 500	89 600	15 000	104 600	81 900	67	—
Bern .....	900 400	66 600	22 800	89 400	90 000	9 000	99 000	—	—	9 600
Luzern .....	253 100	18 800	8 100	26 900	25 300	2 900	28 200	—	—	1 300
Uri .....	31 700	1 100	500	1 600	3 200	200	3 400	—	—	1 800
Schwyz .....	75 300	6 600	2 500	9 100	7 500	1 000	8 500	600	9	—
Obwalden .....	23 500	1 100	400	1 500	2 400	200	2 600	—	—	1 100
Nidwalden .....	22 500	1 400	600	2 000	2 300	200	2 500	—	—	500
Glarus .....	35 500	4 800	1 800	6 600	3 600	700	4 300	2 300	48	—
Zug .....	55 700	6 800	2 500	9 300	5 600	1 000	6 600	2 700	40	—
Freiburg .....	160 100	9 400	2 500	11 900	16 000	1 300	17 300	—	—	5 400
Solothurn .....	194 200	22 600	8 300	30 900	19 400	3 000	22 400	8 500	38	—
Basel-Stadt .....	196 000	26 300	12 200	38 500	19 600	4 100	23 700	14 800	56	—
Basel-Land .....	162 600	22 600	9 300	31 900	16 300	3 400	19 700	12 200	54	—
Schaffhausen .....	60 000	8 600	3 800	12 400	6 000	1 300	7 300	5 100	59	—
Appenzell A.-Rh. ..	44 200	4 600	1 700	6 300	4 400	700	5 100	1 200	26	—
Appenzell I.-Rh. ...	12 400	800	200	1 000	1 200	100	1 300	—	—	300
St. Gallen .....	321 400	35 500	16 100	51 600	32 100	5 500	37 600	14 000	39	—
Graubünden .....	126 900	12 200	6 900	19 100	12 700	2 000	14 700	4 400	36	—
Aargau .....	343 300	55 200	16 500	71 700	34 300	7 000	41 300	30 400	55	—
Thurgau .....	156 200	21 700	8 100	29 800	15 600	3 000	18 600	11 200	52	—
Tessin .....	178 800	31 100	25 300	56 400	17 900	9 000	26 900	29 500	95	—
Waadt .....	398 800	70 300	30 600	100 900	39 900	14 000	53 900	47 000	67	—
Wallis .....	170 900	10 000	5 100	15 100	17 100	1 600	18 700	—	—	3 600
Neuenburg .....	134 200	21 400	9 400	30 800	13 400	3 300	16 700	14 100	66	—
Genf .....	209 100	58 700	33 300	92 000	52 300	10 500	62 800	29 200	50	—
Total .....	5 163 000	640 900	292 300	933 200	547 700	100 000	647 700	309 100	48	23 600

<sup>1)</sup> Ohne Funktionäre internationalen Büros und ausländischer Verwaltungen.<sup>2)</sup> Schätzungen.<sup>3)</sup> Kanton Genf 25%.<sup>4)</sup> Der gegenwärtige Ausländerbestand ist kleiner als der zulässige Höchststand gemäss Initiative.

## **Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung (Vom 22. September 1969)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10365
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.10.1969
Date	
Data	
Seite	1044-1070
Page	
Pagina	
Ref. No	10 044 477

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.