

87.071

**Botschaft
zur Volksinitiative «für die Begrenzung der
Einwanderung»**

vom 25. November 1987

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit unserer Botschaft über die Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung» beantragen wir Ihnen, die Initiative Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. November 1987

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Aubert

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die Initiative verlangt, dass die Anzahl der ausländischen Einwanderer während 15 Jahren jährlich höchstens zwei Drittel der ausländischen Auswanderer des Vorjahres betragen darf, solange die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz 6,2 Millionen überschreitet. Nach Ablauf dieser Frist darf die Anzahl der jährlich zum Daueraufenthalt zugelassenen Ausländer die Anzahl der im Vorjahr ausgeweisten Ausländer mit Daueraufenthaltsbewilligung nicht übersteigen. Zudem soll die Zahl der jährlichen Saisonbewilligungen auf 100 000 begrenzt werden. Ferner wird die Anzahl der Grenzgänger auf 90 000 begrenzt. Als Grenzgänger kommen nur Personen in Frage, die in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sind. Sodann wird die Aufnahme von Flüchtlingen in die Einwanderungsbegrenzung einbezogen. Schliesslich sollen zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen keinen Rechtsanspruch auf eine Daueraufenthaltsbewilligung begründen.

Die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz (Schweizer und Ausländer) betrug Ende 1986 6 523 000 und wird bei unveränderter Einwanderungsbegrenzung für neueinreisende Ausländer bis Ende 1989 voraussichtlich auf 6 623 000 ansteigen. Bei Annahme der Initiative im Jahre 1989 müsste die Einwanderung der Ausländer ab 1990 pro Jahr auf höchstens zwei Drittel der Auswanderung des Vorjahres reduziert werden. Bei einer zwei Drittel-Begrenzung der Einwanderung würde die ständige ausländische Wohnbevölkerung bis Ende 2004 um 290 000 auf 726 000 herabgesetzt.

Eine solche Massnahme steht im Widerspruch zu unsern vielseitigen Beziehungen zum Ausland. Die damit verbundene Verminderung der erwerbstätigen Ausländer würde zu wirtschaftlichen Störungen führen und auch Arbeitsplätze von Schweizern gefährden. Die Initiative berücksichtigt weder die Lage in den Betrieben mit saisonaler Beschäftigung noch die Verhältnisse bei grenzüberschreitender Tätigkeit.

Da die Ausländer vorwiegend als junge Erwerbstätige in die Schweiz kommen und zu einem beträchtlichen Teil zwischen dem 50. und 70. Altersjahr wieder in den Herkunftsstaat zurückkehren, üben sie einen günstigen Einfluss auf die Altersstruktur der Wohnbevölkerung aus. Ohne diesen demographischen Verjüngungsfaktor wäre mit einem schnelleren Alterungsprozess zu rechnen.

Zudem können elementare Ansprüche an unsere Ausländerpolitik nicht mehr voll wahrgenommen werden, wenn die Flüchtlinge in die Einwanderungsbeschränkung einbezogen werden. Man darf nicht übersehen, dass Flüchtlinge nicht nach ihren beruflichen Qualifikationen ausgewählt werden können. Deshalb besteht je nach Ausmass der Flüchtlingsproblematik die Gefahr, dass bei der Festsetzung der Höchstzahlen für neueinreisende erwerbstätige Ausländer praktisch kein Spielraum besteht, um selbst in dringenden Fällen Ausländer aufgrund ihrer beruflichen Qualifikationen zu rekrutieren. Gerade das Ausbleiben bestimmter hochqualifizierter Arbeitskräfte könnte sich für die Wirtschaft nachteilig auswirken.

Schliesslich hat eine Annahme der Initiative auch nachteilige Auswirkungen auf die Stellung der Schweizer im Ausland und der Ausländer in der Schweiz.

Die Ausländerpolitik kann aufgrund des geltenden Artikels 69^{ter} der Bundesverfassung (BV) weitergeführt werden. Die Initiative ist daher ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Botschaft

1 Formelles

11 Wortlaut

Am 10. April 1985 wurde in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eine Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung» mit folgendem Wortlaut eingereicht:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 69^{ter} Abs. 1 zweiter Satz (neu), Abs. 2 und 3–5 (neu)

¹ ... Der Bund trifft Massnahmen gegen die Überfremdung der Schweiz.

² Die Anzahl der jährlich zum Daueraufenthalt einreisenden Ausländer und die Anzahl der jährlichen Umwandlungen zeitlich befristeter Aufenthaltsbewilligungen in Bewilligungen zum Daueraufenthalt dürfen zusammen die Anzahl der im Vorjahr ausgewanderten Ausländer mit Daueraufenthaltsbewilligungen nicht übersteigen. Jahresaufenthalter und Niedergelassene sind als Daueraufenthalter zu verstehen.

³ Zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und Nichterwerbstätige sind in ihrer Anzahl zu begrenzen. Sie begründen keinen Rechtsanspruch auf eine Daueraufenthaltsbewilligung. Die Anzahl der jährlichen Saisonarbeitsbewilligungen darf 100 000 nicht übersteigen.

⁴ Die Anzahl der Grenzgänger darf 90 000 nicht übersteigen. Als Grenzgänger kommen nur Personen in Frage, die in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sind. Die Grenzregion darf nicht erweitert werden.

⁵ Die definitive Aufnahme von Flüchtlingen unterliegt der Begrenzung nach Absatz 2.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 19

¹ Solange die Wohnbevölkerung der Schweiz 6,2 Millionen überschreitet, darf die Anzahl der Einwanderer nach Artikel 69^{ter} höchstens zwei Drittel der ausländischen Auswanderer des Vorjahres betragen. Diese Bestimmung bleibt 15 Jahre in Kraft.

² Die Begrenzung der Anzahl Grenzgänger und der Saisonarbeitsbewilligungen muss innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen von Artikel 69^{ter} durchgeführt werden.

³ Staatsverträge und Gesetze, welche den neuen Bestimmungen von Artikel 69^{ter} widersprechen, müssen auf den nächstmöglichen Termin gekündigt beziehungsweise revidiert werden.

III

Die neuen Verfassungsbestimmungen treten am 1. Januar des Jahres, das der Annahme durch Volk und Stände folgt, in Kraft.

12 Zustandekommen

Die Bundeskanzlei stellte mit Verfügung vom 21. Mai 1985 fest, dass die Initiative mit 112 977 gültigen Unterschriften formell zustandegekommen ist (BBl 1985 II 34).

13 Behandlungsfrist

Die Frist für den Bundesrat, den Räten eine Botschaft über die Volksinitiative zu unterbreiten, läuft am 10. April 1988 ab (Art. 29 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes, GVG; AS 1978 688, Art. 88 Ziff. 2).

14 Gültigkeit

141 Einheit der Form

Die vorliegende Initiative hat ausschliesslich die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Die Einheit der Form ist damit gewahrt (Art. 75 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BPR; SR 161.1).

142 Einheit der Materie

Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR). Dies trifft im vorliegenden Fall zu, da die Initiative die Begrenzung der Einwanderung von Ausländern zum Gegenstand hat.

2 Die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung und die bisherige Zulassungspolitik

21 Die Entwicklung bis 1970

Die seit Mitte des letzten Jahrhunderts einsetzende Industrialisierung in unserem Lande führte zusammen mit der damaligen Freizügigkeit zu einer ständigen Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung. Aufgrund dieser Freizügigkeit konnten sich Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz einen Niederlassungsvertrag abgeschlossen hatte, hier ohne Einschränkung niederlassen und eine Erwerbstätigkeit als unselbständig und selbständig Erwerbende nach freier Wahl ausüben. Diese Regelung erstreckte sich in der Praxis auch auf die übrigen Ausländer. Der Ausländeranteil, der im Jahr 1850 noch 3 Prozent betrug, stieg bis zum Jahr 1910 auf 14,7 Prozent an. Bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges wurde er auf 15,4 Prozent geschätzt. Im Hinblick auf die bestehende Freizügigkeit konnte die Zulassung von Ausländern nicht eingeschränkt werden. Dagegen wurden Massnahmen zur Erleichterung der Eingliederung und Einbürgerung in Aussicht genommen.

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die Niederlassungsverträge in dem Sinn ausgelegt, dass der Entscheid über die Zulassung und die dafür massgebenden

Gesichtspunkte ins Ermessen des Gaststaates zu stellen sei. Mit dem in der Volksabstimmung vom 25. Oktober 1925 angenommenen Artikel 69^{ter} BV erhielt der Bund die Zuständigkeit, über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern gesetzliche Bestimmungen zu erlassen. Gestützt auf diesen Verfassungsartikel folgte am 26. März 1931 das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, das am 1. Januar 1934 in Kraft trat (SR 142.20). Zu Beginn des Ersten und Zweiten Weltkrieges verliessen zahlreiche Ausländer die Schweiz, um in ihrem Heimatstaat Militärdienst zu leisten. Die Wirtschaftskrise in den dreissiger Jahren veranlasste zusätzlich eine erhebliche Zahl von Ausländern zur Ausreise. Bis zum Jahr 1941 bildete sich der Ausländeranteil auf 5,2 Prozent zurück, ohne dass einschränkende Zulassungsvorschriften erlassen werden mussten.

Die Entwicklung der schweizerischen und ausländischen Wohnbevölkerung von 1850 bis 1941 geht aus der nachfolgenden Übersicht hervor:

Ständige Wohnbevölkerung der Schweiz 1850–1941
(Ergebnisse der Volkszählung)

Tabelle 1

Jahr (Ende)	Schweizer	Ausländer	Zusammen	Ausländer- anteil in %
1850	2 321 000	72 000	2 393 000	3,0
1860	2 395 000	115 000	2 510 000	4,6
1870	2 504 000	151 000	2 655 000	5,7
1880	2 621 000	211 000	2 832 000	7,5
1900	2 932 000	383 000	3 315 000	11,6
1910	3 201 000	552 000	3 753 000	14,7
1920	3 478 000	402 000	3 880 000	10,4
1930	3 711 000	355 000	4 066 000	8,7
1941	4 042 000	224 000	4 266 000	5,2

Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte schon bald eine Hochkonjunktur ein, die zu einem ständig zunehmenden Bedarf an ausländischen Arbeitnehmern führte. Der wirtschaftliche Aufschwung wurde vorerst als eine vorübergehende Erscheinung betrachtet. Es wurde allgemein angenommen, der grosse Teil der hier arbeitenden Ausländer werde nach einigen Jahren wieder ausreisen. Die Behörden legten das Hauptgewicht darauf, den vorübergehenden Charakter der Anwesenheit der nichtniedergelassenen ausländischen Arbeitnehmer nach Möglichkeit zu erhalten. Bis zum Jahr 1963 befolgten sie eine liberale Zulassungspolitik. Als zu Beginn der sechziger Jahre der Bestand der erwerbstätigen Ausländer sprunghaft anstieg, begann man im Frühjahr 1963 die Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern einzuschränken. Die in der Zeit zwischen 1963 und 1970 in verschiedenen Bundesratsbeschlüssen angeordneten Massnahmen führten zu einem Rückgang der Zuwachsraten. Wie die nachfolgende Aufstellung zeigt, konnte jedoch damit die weitere Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung nicht verhindert werden:

Ständige ausländische Wohnbevölkerung 1950–1970
(ohne internationale Funktionäre)

Tabelle 2

Jahr (Ende)	Jahresaufenthalter	Niedergelassene	Zusammen	Ausländeranteil in %
1950	120 000	159 000	279 000	5,9
1955	195 000	137 000	332 000	6,7
1960	357 000	138 000	495 000	9,3
1965	608 000	202 000	810 000	13,9
1970	617 000	366 000	983 000	15,9

22 Die Entwicklung von 1970–1979

Mit der im Jahr 1970 erfolgten Ersetzung der betriebsweisen durch eine gesamt-schweizerische Begrenzung der neu einreisenden erwerbstätigen Ausländer konnte zunächst eine Stabilisierung der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen und anschliessend eine Stabilisierung der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung erreicht werden. Infolge des Beschäftigungsrückgangs Mitte der siebziger Jahre nahm die Zahl der Ausreisen erheblich zu. Selbst Ausländer mit Niederlassungsbewilligung, die arbeitsmarktlich den Schweizern gleichgestellt sind, verliessen in vermehrtem Umfang die Schweiz. So ist der Bestand der Niedergelassenen in der Zeit von Ende 1975 bis Ende 1978 insgesamt nur um 6000 angestiegen, während er in den drei vorangegangenen Jahren noch um 147 000 zugenommen hatte. Von Ende 1974 bis Ende 1979 bildete sich der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung um 181 000 zurück. Davon entfielen allerdings 46 000 auf ausländische Kinder, die nach dem geänderten Kindsrecht eingebürgert wurden. Die rezessionsbedingte Abnahme der ausländischen Wohnbevölkerung betrug somit 135 000; davon standen 103 000 im Erwerbsleben. Die Entwicklung der ausländischen Wohnbevölkerung von 1970 bis 1979 ergibt folgendes Bild:

Ständige ausländische Wohnbevölkerung 1970–1979
(ohne internationale Funktionäre)

Tabelle 3

Jahr (Ende)	Jahresaufenthalter	Niedergelassene	Zusammen	Davon im Erwerbsleben	Ausländeranteil in %
1970	617 000	366 000	983 000	593 000	15,9
1971	565 000	434 000	999 000	587 000	16,1
1972	524 000	508 000	1 032 000	596 000	16,5
1973	478 000	575 000	1 052 000	596 000	16,7
1974	427 000	638 000	1 065 000	594 000	16,8
1975	358 000	655 000	1 013 000	553 000	16,1
1976	304 000	655 000	959 000	516 000	15,3
1977	268 000	665 000	933 000	493 000	14,9
1978	237 000	661 000	898 000	489 000	14,4
1979	211 000	673 000	884 000	491 000	14,1

Saisonniers und Grenzgänger werden nicht zur ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gezählt. Während die Grenzgänger zahlenmässig nicht begrenzt werden, besteht für Saisonniers seit 1970 ebenfalls eine gesamtschweizerische Begrenzung. Zahl und Dauer der Saisonbewilligungen wirken sich entsprechend auf die Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen und damit auf die Entwicklung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus. Die nachfolgende Übersicht orientiert über die Entwicklung von 1970 bis 1979.

**Bestand der Saisonniers und Grenzgänger sowie Zahl der Umwandlungen¹⁾
1970–1979**

Tabelle 4

Jahr (Ende August)	Saisonniers	Umwandlungen (ohne Familien- nachzug)	Grenzgänger
1970	155 000	6 000	75 000
1971	181 000	8 300	88 000
1972	197 000	11 900	97 000
1973	194 000	11 600	105 000
1974	152 000	9 600	111 000
1975	86 000	7 900	99 000
1976	61 000	9 200	85 000
1977	67 000	5 800	83 000
1978	84 000	4 000	89 000
1979	96 000	3 700	92 000

¹⁾ Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen.

23 Die Entwicklung seit 1979

Von Ende 1979 bis Ende 1986 ist der Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung von 884 000 auf 956 000 angestiegen.

**Ständige ausländische Wohnbevölkerung 1979–1986
(ohne internationale Funktionäre)**

Tabelle 5

Jahr (Ende)	Jahres- aufenthalter	Nieder- gelassene	Zusammen	Davon im Erwerbsleben	Ausländer- Anteil in %
1979	211 000	673 000	884 000	491 000	14,1
1980	209 000	684 000	893 000	501 000	14,2
1981	216 000	694 000	910 000	515 000	14,5
1982	218 000	708 000	926 000	526 000	14,5
1983	210 000	716 000	926 000	528 000	14,4
1984	200 000	732 000	932 000	539 000	14,4
1985	201 000	738 000	939 000	549 000	14,6
1986	214 000	742 000	956 000	567 000	14,7

Der Bestand der Saisoniers und Grenzgänger sowie die Zahl der Umwandlungen haben sich seit 1979 wie folgt entwickelt:

**Bestand der Saisoniers und Grenzgänger sowie Zahl der Umwandlungen¹⁾
1979–1986**

Tabelle 6

Jahr (Ende August)	Saisoniers	Umwandlungen (ohne Familien- nachzug)	Grenzgänger
1979	96 000	3700	92 000
1980	110 000	4800	100 000
1981	120 000	7300	109 000
1982	116 000	8500	112 000
1983	100 000	7600	105 000
1984	101 000	8300	106 000
1985	103 000	9400	112 000
1986	110 000	9600	120 000

¹⁾ Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen.

3 Überblick über die seit dem Zweiten Weltkrieg eingereichten Überfremdungsinitiativen

31 Erste Überfremdungsinitiative

Die frühere Demokratische Partei des Kantons Zürich reichte am 30. Juni 1965 erstmals ein Volksbegehren gegen die Überfremdung ein. Die Initianten verlangten, dass der Bestand an ausländischen Niedergelassenen und Aufenthaltlichen insgesamt einen Zehntel der Wohnbevölkerung nicht übersteige. Zur Erreichung dieses Ziels sollte der Bestand an ausländischen Aufenthaltlichen unter Wahrung des Gebotes der Menschlichkeit sowie unter angemessener Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft jährlich um mindestens 5 Prozent vermindert werden, wobei der Bundesrat jährlich die auf die Kantone entfallende Verminderung der ausländischen Aufenthaltlichen hätte bestimmen müssen.

Dieses Volksbegehren wurde vom Initiativkomitee am 16. März 1968 zurückgezogen.

32 Zweite Überfremdungsinitiative

Am 20. Mai 1969 folgte aus Kreisen der Nationalen Aktion ein weiteres Volksbegehren gegen die Überfremdung von Volk und Heimat. Nach dieser Initiative hätte der Ausländeranteil in jedem Kanton, abgesehen von einer Sonderregelung für den Kanton Genf, innert vier Jahren unter Ausklammerung einzelner Ausländergruppen auf 10 Prozent des Bestandes der schweizerischen Staatsangehörigen herabgesetzt werden müssen.

In der Abstimmung vom 7. Juni 1970 wurde dieses Volksbegehren von 54 Prozent gegen 46 Prozent der Stimmenden sowie von 13 ganzen und 4 halben Ständen gegen 6 ganze und 2 halbe Stände verworfen.

33 Dritte Überfremdungsinitiative

Die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat reichte am 3. November 1972 erneut ein Volksbegehren ein, und zwar «gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz». Mit dieser Initiative wurde verlangt, dass die Gesamtzahl der Ausländer in der Schweiz bis Ende 1977 unter Ausklammerung des Spitalpersonals und der Angehörigen diplomatischer und konsularischer Vertretungen auf 500 000 vermindert und die Zahl der jährlichen Einbürgerungen auf 4000 beschränkt werde. Zudem sollte der Ausländeranteil in jedem einzelnen Kanton, abgesehen von einer Sonderregelung für den Kanton Genf, auf höchstens 12 Prozent des Bestands der schweizerischen Staatsangehörigen begrenzt werden. Schliesslich hätte nach diesem Volksbegehren der Saisonierbestand 150 000 und die Zahl der Grenzgänger 70 000 nicht übersteigen dürfen.

Die dritte Überfremdungsinitiative ist am 20. Oktober 1974 von 66 Prozent gegen 34 Prozent der Stimmenden und von allen Ständen abgelehnt worden.

34 Vierte Überfremdungsinitiative

Das am 12. März 1974 von der Schweizerischen Republikanischen Bewegung eingereichte Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» enthielt die folgenden Forderungen: Herabsetzung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung innert zehn Jahren auf 12,5 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung, und zwar unter Ausklammerung einzelner Ausländergruppen, Beschränkung der Einbürgerung, Berücksichtigung der «volkswichtigen Dienstleistungsbetriebe» und Vorrang des Schutzes der schweizerischen Arbeitnehmer auch gegenüber Ausländern mit Niederlassungsbewilligung.

Gegen diese Initiative sprachen sich am 13. März 1977 71 Prozent gegen 29 Prozent der Stimmenden und alle Stände aus.

35 Fünfte Überfremdungsinitiative

Nach der am 15. März 1974 von der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat eingereichten Volksinitiative «zur Beschränkung der Einbürgerungen» hätte die Zahl der Einbürgerungen jährlich auf höchstens 4000 Personen beschränkt werden müssen, solange die Gesamtbevölkerung 5 500 000 überschritten und die Lebensmittelproduktion auf landeseigener Grundlage zur gewohnten Ernährung der Wohnbevölkerung nicht ausgereicht hätte.

Dieses Volksbegehren wurde in der Abstimmung vom 13. März 1977 von 66 Prozent gegen 34 Prozent der Stimmenden und von allen Ständen verworfen.

4 Die Initiative «für die Begrenzung der Einwanderung»

41 Herabsetzung der Wohnbevölkerung

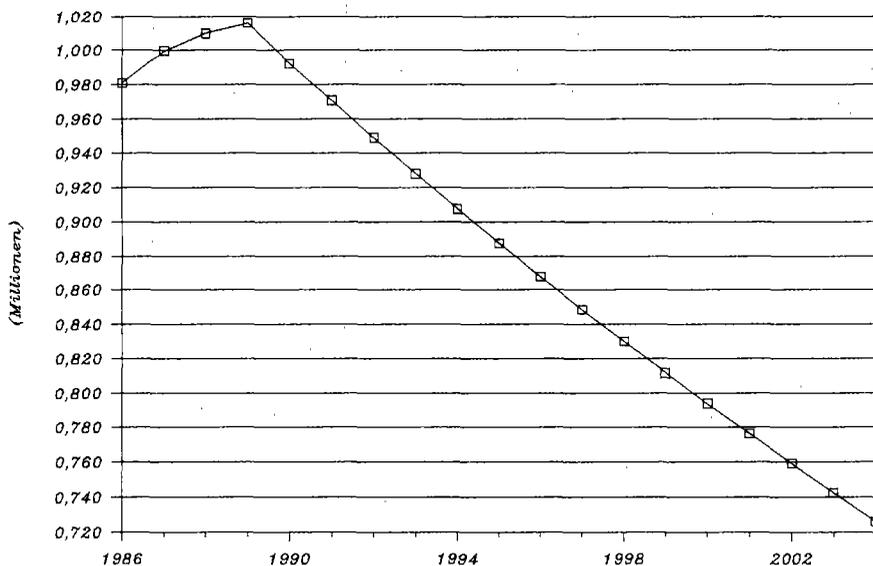
(Initiative, Art. 69^{ter} Abs. 1 zweiter Satz, Art. 19 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen)

Nach dem Initiativtext soll der Bund Massnahmen gegen die Überfremdung der Schweiz treffen, die auch zu einer Verminderung der Gesamtbevölkerung führen. Zu diesem Zweck soll die Einwanderung der Ausländer begrenzt werden. Im folgenden wird davon ausgegangen, dass bei Annahme der Initiative die neuen Verfassungsbestimmungen am 1. Januar 1990 in Kraft treten werden. In jenem Zeitpunkt wird die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz voraussichtlich 6 623 000 betragen.

42 Durchführung der Herabsetzung

Nach den Übergangsbestimmungen der Initiative darf die Anzahl der Einwanderer, solange die Wohnbevölkerung 6,2 Millionen übersteigt, höchstens zwei Drittel der ausländischen Auswanderer betragen. Diese Bestimmung bliebe 15 Jahre in Kraft, wäre also bis zum Jahre 2004 wirksam. Legt man diese Bestimmung zugrunde und berücksichtigt man die sich auf Erfahrungswerte des Bundesamts für Statistik und des Bundesamts für Ausländerfragen stützenden

Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung 1986–2004



Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

demographischen Faktoren wie Geburten, Lebenserwartung, Todesfälle, Aus- und Rückwanderung von Schweizern, so ist mit einer Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz von 1989 bis 2004 entsprechend der Übersicht im Anhang 1 zu rechnen.

Eine auf zwei Drittel der Auswanderung beschränkte Einwanderung von Ausländern hätte somit zur Folge, dass der Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung um 290 000 auf 726 000 abgebaut würde, wie dies in der vorhergehenden Grafik zum Ausdruck kommt.

Nach Ablauf der Übergangsregelung, also vom Jahr 2004 an, würde dann die unbefristete Bestimmung gelten, wonach die Zahl der Einwanderer nicht höher als die der Auswanderer sein darf.

43 Begrenzung zeitlich befristeter Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und Nichterwerbstätige (Initiative, Art. 69^{ter} Abs. 3 erster Satz)

Bis jetzt wurden zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen für Nichterwerbstätige, namentlich für Schüler, Studenten und Kurgäste, zahlenmässig nicht begrenzt. Auch bis zu drei Monaten befristete Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige unterliegen keiner zahlenmässigen Begrenzung. Ebenso sind Künstler, die sich längstens acht Monate im Jahr in der Schweiz aufhalten, von den Höchstzahlen ausgenommen.

Nach Artikel 69^{ter} Absatz 3 erster Satz der Initiative müssten künftig zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und Nichterwerbstätige ohne Ausnahme zahlenmässig begrenzt werden. Selbst wenn eine entsprechende Höchstzahl nicht genannt wird, ist davon auszugehen, dass auch für diese Gruppe von Ausländern eine strengere Zulassungsbegrenzung gelten soll. Die im gleichen Absatz vorgesehene Begrenzung der Saisonniers macht dies deutlich.

44 Begrenzung der Saisonbewilligungen (Initiative, Art. 69^{ter} Abs. 3 dritter Satz in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen)

Nach der heute bestehenden Regelung darf der gesamtschweizerische Höchstbestand der Saisonniers zu keinem Zeitpunkt mehr als 110 000 betragen. Im Hinblick auf die Rotation der Saisonniers kann die Zahl der Saisonbewilligungen höher festgesetzt werden; sie beträgt gegenwärtig 157 000. Gemäss Initiative müsste die Zahl der Saisonbewilligungen um 57 000 auf 100 000 herabgesetzt werden. Für diese Herabsetzung räumt die Initiative in Artikel 19 Absatz 2 der Übergangsbestimmungen eine Frist von vier Jahren ein.

45 **Begrenzung für Grenzgänger**

(Initiative, Art. 69^{ter} Abs. 4 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen)

Bisher wurde die Zahl der Grenzgänger nicht begrenzt. Ende Dezember 1986 betrug der Grenzgängerbestand 122 000. Aufgrund der Initiative wäre innert vier Jahren nach ihrem Inkrafttreten ein Abbau dieses Bestandes um 32 000 auf 90 000 erforderlich.

Nach der heute bestehenden Regelung können grundsätzlich nur Angehörige unserer Nachbarstaaten eine Grenzgängerbewilligung erhalten. Zudem müssen sie seit mindestens sechs Monaten ihren ordentlichen Wohnsitz in der benachbarten Grenzzone haben. Gemäss Initiative dürften künftig nur noch Personen als Grenzgänger beschäftigt werden, die in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sind.

46 **Kündigung von Staatsverträgen und Änderung von Gesetzen**

(Initiative, Art. 69^{ter} Abs. 3 zweiter Satz in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 der Übergangsbestimmungen)

In Artikel 19 Absatz 3 der Übergangsbestimmungen sieht die Initiative vor, dass Staatsverträge und Gesetze, welche ihr widersprechen, auf den nächstmöglichen Termin gekündigt beziehungsweise revidiert werden müssen.

Nach Artikel 69^{ter} Absatz 3 zweiter Satz des Initiativtextes begründen zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige keinen Rechtsanspruch auf eine Daueraufenthaltsbewilligung. Somit hätten Saisoniers keinen Rechtsanspruch, ihre Saisonbewilligung in eine Jahresbewilligung umzuwandeln. Das Abkommen vom 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548), das italienischen Saisoniers unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Umwandlung der Saison- in eine Jahresbewilligung einräumt, müsste deshalb gekündigt werden. Die Kündigungsfrist würde sechs Monate auf das Ende eines Kalenderjahres betragen. Aufgrund einer schweizerischerseits gegenüber Spanien im Rahmen der Gemischten schweizerisch-spanischen Kommission im Jahr 1972 abgegebenen Erklärung gilt hinsichtlich der Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen für spanische Saisoniers die gleiche Regelung wie für italienische Staatsangehörige. Diese Zusage müsste bei Annahme der Initiative zurückgenommen werden. Sodann wäre die Forderung, wonach als Grenzgänger nur Personen in Frage kommen, die in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sind, mit Artikel 1 der schweizerisch-französischen Vereinbarung vom 15. April 1958 über die Arbeitskräfte im kleinen Grenzverkehr (AS 1986 446) nicht vereinbar. Die Kündigungsfrist für dieses Abkommen würde ebenfalls sechs Monate auf das Ende eines Kalenderjahres betragen.

Schliesslich sichert Artikel 4 des Asylgesetzes jedem Ausländer, dem Asyl gewährt wird, das Recht auf Anwesenheit in der Schweiz zu. Da die Initiative eine Einschränkung dieses Anwesenheitsrechtes vorsieht, müsste das Asylgesetz

vom 5. Oktober 1979 in bezug auf die Voraussetzungen zur Gewährung von Asyl oder in bezug auf die Rechtsstellung der Flüchtlinge abgeändert werden. Des weiteren müsste die Schweiz Vorbehalte gegen die europäische Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) anbringen, was voraussichtlich nur mittels Kündigung und Neubeitritt möglich sein dürfte, und das internationale Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30) unter Umständen kündigen.

5 Die Folgen einer Annahme der Initiative

51 Allgemeine Beurteilung der Initiative

Die Initiative will die Einwanderungsbegrenzung für Ausländer auf Verfassungsstufe festlegen. Wie die bisherigen Überfremdungsinitiativen will somit auch das vorliegende Volksbegehren das Ausländerproblem zahlenmässig lösen.

Die Festlegung von Einwanderungsquoten für Ausländer auf Verfassungsstufe widerspricht der freiheitlichen Grundhaltung der Bundesverfassung. Starre Regelungen, wie sie mit der sechsten Überfremdungsinitiative erneut verlangt werden, bilden kein taugliches Mittel, um die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen zu lösen. Entwicklung und Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung können nicht ohne Rücksicht auf die staatspolitischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Interessen des Landes sowie die besondere Lage einzelner Kantone über Jahre hinaus zum voraus festgelegt werden. Die nach der Initiative erforderliche Zulassungsbeschränkung für neu-einreisende Ausländer steht im Widerspruch zu unsern vielfältigen Beziehungen zum Ausland.

52 Volkswirtschaftliche und arbeitsmarktliche Auswirkungen

Über die im Erwerbsleben stehenden Ausländer gibt die Übersicht im Anhang 2 Aufschluss. Eine Annahme der Initiative hätte einen erheblichen Abbau der Jahresaufenthalter, Saisoniers und Grenzgänger zur Folge. Die sektorielle Gliederung der ausländischen Arbeitskräfte in der Übersicht im Anhang 3 zeigt deutlich, welche Zweige unserer Wirtschaft ernsthaft gefährdet sind. Eine Herabsetzung der ausländischen Arbeitskräfte würde sich namentlich in der Textil- und Bekleidungsindustrie, im Baugewerbe, im Gesundheitswesen, in der Reinigung, im Gastgewerbe sowie in zahlreichen Zweigen des sekundären Wirtschaftsbereichs nachteilig auswirken.

Falls die gegenwärtige gute Wirtschaftslage andauert und die Zahl der Arbeitslosen niedrig bleibt, wären die Arbeitgeber der erwähnten und in der Folge auch der übrigen Wirtschaftszweige gezwungen, einander Arbeitnehmer zu höheren Löhnen abzuwerben. Der sich daraus ergebende Anstieg der Produktionskosten könnte das strukturelle Gleichgewicht unserer Wirtschaft gefährden, einen allgemeinen inflatorischen Druck verursachen und die Konkurrenzfähigkeit unserer Produkte und Dienstleistungen und letzten Endes die Exportmöglichkeiten beeinträchtigen.

Die von den Initianten verlangte Herabsetzung der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer wirkt sich aus folgenden Gründen destabilisierend aus:

- sie trifft vor allem Wirtschaftsbereiche (Gesundheitswesen, Gastgewerbe, Reinigung), in denen es sehr schwierig ist, den Mangel an Arbeitskräften durch Rationalisierungs- und Automatisierungsmassnahmen aufzufangen;
- sie benachteiligt die am wenigsten entwickelten Regionen unseres Landes und diejenigen Zweige unserer Wirtschaft, für deren Aufgaben Schweizerbürger kaum gefunden werden können. Die Forderung, die infolge des Ausländerabbaus freiwerdenden Arbeitsplätze einheimischen Arbeitnehmern zur Verfügung zu stellen, könnte deshalb kaum verwirklicht werden. Hinzu kommen die erfahrungsgemäss geringe geographische Mobilität der schweizerischen Arbeitnehmer und die Schwierigkeit, die berufliche Beweglichkeit kurzfristig zu erhöhen, um eine notwendige Umverteilung der Arbeitskräfte in den in Betracht kommenden Wirtschaftszweigen zu erreichen.

Bei Annahme der Initiative sind die Behörden gezwungen, die Zahl der jährlich zu erteilenden Bewilligungen für einen längeren oder kürzeren Aufenthalt auf ein Minimum zu beschränken. Diese Einschränkung würde sich auch auf international tätige Unternehmen mit Sitz in der Schweiz auswirken. Es wäre für sie schwierig und manchmal auch unmöglich, im Hauptsitz in der Schweiz Führungskräfte und Spezialisten auszubilden, die anschliessend in einer Zweigniederlassung im Ausland eine leitende Stellung zu übernehmen haben. Ebenso würden zahlreiche andere Unternehmen wie Banken, Versicherungen und verschiedene Betriebe im sekundären Wirtschaftsbereich betroffen, die regelmässig oder gelegentlich ausländisches Personal beschäftigen müssen, um Aufgaben zu erfüllen, für die einheimische Spezialisten nicht zur Verfügung stehen. In Einzelfällen würde dies zum Verzicht auf Projekte führen, die im Interesse unserer Aussenhandelsbeziehungen liegen. Dieses Problem wird noch durch den weiterhin bestehenden Mangel an qualifiziertem Personal verschärft. So fehlte im dritten Quartal 1986 in 82,5 Prozent der Banken, 77,5 Prozent der Unternehmen in der Maschinenindustrie und in 65,4 Prozent der Betriebe in der Metallindustrie hinreichend qualifiziertes Personal. Eine allzu rigorose Zulassungsbeschränkung gegenüber ausländischen Führungskräften und Spezialisten könnte gewisse Unternehmen veranlassen, ihre Tätigkeit ganz oder teilweise in Staaten zu verlegen, die ihnen keine solchen Schranken auferlegen. Auf diese Weise würde unser Land Forschungs- und Entwicklungsaufgaben und damit auch technologisches Wissen verlieren, das bekanntlich einen der wenigen Rohstoffe bildet, die wir besitzen.

Eine weitere Beschränkung der Bewilligungen für einen kürzeren Aufenthalt würde die Weiterbildungsmöglichkeiten für Professoren, Forscher, Techniker und Studenten vermindern, die sich hier im Rahmen eines Praktikums in einem Unternehmen oder an einer unserer Hochschulen aufhalten wollen. Davon könnte auch der Erfahrungsaustausch mit den einheimischen Professoren, Forschern und Wissenschaftlern betroffen werden. Zudem würde unsere Exportwirtschaft eine wertvolle Unterstützung verlieren, da sich Ausländer nach einem Aus- oder Weiterbildungsaufenthalt in der Schweiz nach ihrer Rückkehr in den Herkunftsstaat oft für Schweizer Produkte einsetzen.

Der von den Initianten verlangte Abbau der Ausländer hätte noch weitere wirt-

schaftliche Folgen. Mit der Rückbildung der Bevölkerung ginge auch die Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen (öffentlichen und privaten) zurück, was sich entsprechend nachteilig auf unsere Unternehmen auswirken würde. Die Zahl der Steuerpflichtigen würde kleiner, die Steuern gingen zurück, und ein ausgeglichenes Budget wäre schwieriger zu erreichen. Wenig attraktive, aber im Interesse der Wirtschaft dennoch notwendige Tätigkeiten müssten vernachlässigt werden, da für deren Ausführung nicht mehr genügend Arbeitnehmer vorhanden sind. Der unserer Wirtschaft insgesamt noch zur Verfügung stehende, reduzierte Bestand an Arbeitnehmern könnte die in den letzten Jahren feststellbaren Tendenzen zur Arbeitszeitverkürzung bremsen. Die Beschäftigung von Schwarzarbeitern würde zunehmen, und es müsste mit einer weit verbreiteten Schattenwirtschaft gerechnet werden. Darunter sind alle innerhalb eines Staates ausgeübten Tätigkeiten zu verstehen, die sich jeglicher behördlichen Kontrolle entziehen.

Die zwingenden und starren Bestimmungen der Initiative würden es dem Bundesrat verunmöglichen, die jährlich freizugebenden Höchstzahlen den jeweiligen wirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen, wie dies gegenwärtig der Fall ist. Die Forderungen der Initianten würden im Widerspruch zu den immer deutlicher werdenden Bestrebungen der Industriestaaten stehen, im Rahmen der von ihnen befolgten Wirtschaftspolitik über ein Instrumentarium zu verfügen, das ihnen eine rasche und flexible Anpassung an die sich ständig ändernden wirtschaftlichen Verhältnisse ermöglicht.

Die Initianten übersehen drei wichtige Gegebenheiten. Zunächst tragen sie der wachsenden Internationalisierung der Wirtschaft gegen Ende dieses Jahrhunderts nicht Rechnung. Diese Entwicklung verlangt eine minimale geographische Mobilität für die Beteiligten. Das leitende Personal von internationalen Unternehmen muss oft für kürzere Zeit seine Aufgaben in einem andern Staat ausüben können. Dazu kommt, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegenwärtig vermehrt Gewicht auf die im Römer Vertrag festgelegten Grundsätze legt, zu denen namentlich auch der des freien Personenverkehrs gehört. Die Initianten verkennen sodann, dass die hier wohnenden und arbeitenden Ausländer am Aufbau des Wohlstandes unseres Landes mitbeteiligt sind und einen wesentlichen sozio-kulturellen Beitrag leisten. Schliesslich fällt in Betracht, dass nach den bisherigen Erfahrungen bei einer Rückbildung der Bevölkerung nicht gleichzeitig auch ein wirtschaftlicher Wohlstand bestehen bleibt. Insbesondere hat die Rezession Mitte der siebziger Jahre gezeigt, dass in einem solchen Falle auch Arbeitsplätze von Schweizern gefährdet werden.

53 Auswirkungen auf die Sozialversicherung

Die Konzeption der Altersvorsorge baut auf dem Prinzip auf, dass das Beitragsaufkommen die Rentenleistungen finanziert. Das gilt grundsätzlich auch für die AHV, bei der die Beitragsleistungen einen Finanzierungsanteil von 80 Prozent ausmachen und eine grundlegende Voraussetzung der Leistungsansprüche darstellen. Da Beitragsleistungen und Leistungsbezüge oft mehrere Jahrzehnte auseinanderliegen, können sich bedingt durch das Umlageverfahren im Finanzie-

rungsverlauf Verschiebungen einstellen, wenn in den entsprechenden Beständen grössere Veränderungen auftreten.

Für die AHV werden die niedergelassenen Ausländer zur Stammbevölkerung gezählt. Die Leistungen lassen sich bis auf weiteres aus den eigenen Beiträgen der Niedergelassenen finanzieren. Die Zahl der Jahresaufenthalter, Saisoniers und Grenzgänger hat sich seit 1975 auf einem Grundbestand von 300 000 bis 350 000 Beitragsleistenden stabilisiert. Aus der Periode 1965–1975 ergibt sich indessen ein «Überhangbestand» von durchschnittlich 300 000 Personen pro Jahr, für welche um die Jahrhundertwende Teilrentenansprüche entstehen, die aus dem AHV-Fonds zu finanzieren sind. Wird der Grundbestand zusätzlich abgesenkt, erhöht sich der Überhangbestand entsprechend. Das Beitragsaufkommen der Ausländer senkt sich ab, so dass der Überhangeffekt grösser und damit die Finanzierung erschwert wird. Wohl wird eine geringere Bestandeszahl der Aktiven auch einmal geringere Leistungen nach sich ziehen. Das wäre aber erst etwa ab dem Jahre 2020 der Fall.

54 Auswirkungen auf das Bildungswesen

Von der verlangten Einwanderungsbeschränkung würden vor allem auch ausländische Schüler und Studenten betroffen, die sich lediglich zu Ausbildungszwecken vorübergehend in unserem Land aufhalten. Zurzeit sind an den Schweizer Hochschulen 18,1 Prozent der Studenten und 21,6 Prozent der Professoren, Dozenten und Assistenten Ausländer.

Die Landesgrenzen waren schon seit jeher keine Schranke für Aus- und Weiterbildung. Gerade für unseren Kleinstaat sind grenzüberschreitende wissenschaftliche und kulturelle Kontakte von grösster Wichtigkeit. Schränken wir diese Möglichkeiten ein, so treffen wir nicht nur ausländische Schüler, Studenten und Dozenten, sondern letztlich uns selber. Es ist zu befürchten, dass andere Staaten der Schweiz gegenüber ähnliche Massnahmen treffen würden, womit wertvolle Möglichkeiten für Auslandstudien und Weiterbildung für Schweizer wegfielen. Für manche Spezialistenausbildung sind Schweizer Akademiker auf ausländische Universitäten angewiesen, weil bei uns ein entsprechendes Angebot beschränkt oder gar nicht vorhanden ist. Zudem kann die Schweiz in vielen Spezialgebieten nicht auf ausländisches Lehr- und Forschungspersonal verzichten.

Auch ist darauf hinzuweisen, dass zahlreiche Ausbildungsstätten – vornehmlich Privatschulen –, die traditionellerweise einen relativ grossen Ausländeranteil kennen, einen nicht unbedeutenden wirtschaftlichen Faktor darstellen. Ferner darf davon ausgegangen werden, dass Ausländer, die einen Teil ihrer Ausbildung in der Schweiz erhalten haben, in ihrer Heimat oft als «Botschafter» für die Schweiz wirken.

55 Auswirkungen auf den Flüchtlingsbereich

Der Einbezug der Aufnahme von Flüchtlingen in die zahlenmässige Begrenzung hätte eine grundsätzliche Umorientierung der Asylpolitik zur Folge. Die

heute geltende staatspolitische Maxime der Asylgewährung müsste weitgehend aufgegeben werden, da die humanitären Aspekte der Schutzgewährung vor Verfolgung von zahlenmässigen Überlegungen überlagert werden. Die Bemühungen der Schweiz hätten sich dann vorwiegend auf die Weiterreise von Flüchtlingen zu konzentrieren. Eine aktive Flüchtlingspolitik könnte demzufolge kaum mehr betrieben werden.

Auf internationaler Ebene könnte die Schweiz bei Annahme der Initiative den sich aus dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30) ergebenden Verpflichtungen unter Umständen nicht nachkommen. Dabei fällt in Betracht, dass die Schweiz Gastland des Sitzes des UNO-Hochkommissars für Flüchtlinge und Heimatstaat des amtierenden UNO-Hochkommissars ist. Auch Verletzungen der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101), insbesondere von Artikel 3, sind zu erwarten. Diese Bestimmung verpflichtet die Schweiz, viele Ausländer, denen bei der Rückkehr in ihren Heimatstaat Folter, unmenschliche Strafe oder erniedrigende Behandlung droht, unabhängig von der Asylgewährung weiterhin in unserem Land zu dulden. Löst sich die Schweiz von diesen fundamentalen internationalen Bindungen, würde ihre Beteiligung an Koordinations- und Harmonisierungsbestrebungen in der Flüchtlingsfrage innerhalb Europas beeinträchtigt.

56 Auswirkungen auf die Beschäftigung von Saisoniers und Grenzgängern

Die von der Initiative verlangte Reduktion der Saisonbewilligungen um 57 000 auf 100 000 hätte in zahlreichen Betrieben mit saisonaler Beschäftigung ernsthafte Störungen zur Folge. Eine Reduktion der Saisoniers fällt um so stärker ins Gewicht, als keine neuen Jahresaufenthalter mehr zur Verfügung stehen. Namentlich Betriebe im Gastgewerbe und in der Bauwirtschaft müssten ihre Tätigkeit wesentlich einschränken oder sogar ganz aufgeben. Betriebe in der Land- und Forstwirtschaft sowie in der Nahrungsmittelindustrie hätten Schwierigkeiten, die anfallenden Arbeiten innert nützlicher Frist zu erledigen. Die Erträge aus dem Tourismus gingen zurück und bei der Erstellung von Bauten müsste mit längeren Fristen und daher mit höheren Kosten gerechnet werden. Ferner würde die um einen Drittel herabgesetzte Zahl der Saisonbewilligungen dazu führen, Saisoniers nach Möglichkeit während der höchstzulässigen Dauer von neun Monaten zu beschäftigen. Dies erhöht entsprechend die Zahl der Ausländer, welche die Voraussetzungen für die Umwandlung der Saison- in eine Jahresbewilligung erfüllen.

Eine Begrenzung des Bestandes der Grenzgänger gemäss Initiative auf Verfassungsstufe berücksichtigt weder die weitere Entwicklung in den beiderseitigen Grenzonen noch trägt sie den unterschiedlichen Verhältnissen in den Grenzkantonen Rechnung. Eine zahlenmässige Begrenzung des Grenzgängerbestandes durch den Bund ist erst dann in Erwägung zu ziehen, wenn ihre unbeschränkte Zulassung das wirtschaftliche und soziale Gefüge in den Grenzgebieten wesentlich stört. Eine solche Störung liegt bis jetzt nicht vor.

Die vorhandenen Bestimmungen genügen, um einer missbräuchlichen Beschäftigung von Grenzgängern entgegenzuwirken. Das Begehren der Initianten, wonach als Grenzgänger nur Personen in Frage kommen, die in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sind, ist zu eng, weil es Angehörige der Nachbarstaaten, die erst später in die Grenzzone ziehen, von einer Grenzgängertätigkeit in der Schweiz generell ausschliesst. Zudem ist auch eine Bestimmung nicht notwendig, wonach die Grenzregion nicht erweitert werden darf (Art. 69^{ter} Abs. 4 dritter Satz). Die Grenzregionen wurden grundsätzlich in zwischenstaatlichen Vereinbarungen festgelegt; eine Ausdehnung ist nicht beabsichtigt.

57 Folgen der Begrenzung zeitlich befristeter Aufenthaltsbewilligungen

Mit Bezug auf die Erwerbstätigen schränkt eine Begrenzung zeitlich befristeter Aufenthaltsbewilligungen die Möglichkeit ein, zur Überbrückung von betrieblichen Engpässen Ausländer kurzfristig anzustellen. Ebensovienig könnten Ausländer künftig ohne Anrechnung auf die Höchstzahlen für erwerbstätige Ausländer eine Bewilligung bis zu drei Monaten erhalten, um in der Schweiz Werkteile oder Maschinen zu montieren.

Hinsichtlich der nichterwerbstätigen Schüler und Studenten liegt eine solche Begrenzung nicht in unserem Interesse. Zudem ist auch eine Begrenzung der Kurgäste, die nach Erfüllung des Aufenthaltszwecks wieder auszureisen haben, nicht angezeigt.

58 Auswirkungen auf unsere Aussenbeziehungen

Eine Kündigung der Abkommen mit Italien und Frankreich würde unsere nachbarlichen Beziehungen zu diesen Staaten beeinträchtigen. Die allfällig notwendige Kündigung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und die von der Initiative verlangte Zulassungsbeschränkung würde sich aber auch auf unsere Beziehungen zu anderen Staaten nachteilig auswirken. Insbesondere würden die völkerrechtliche Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihr Wille zur Einhaltung internationaler Verträge in Frage gestellt. Zudem fiele die Möglichkeit ausser Betracht, sich im Rahmen der humanitären Hilfe an Aktionen zu beteiligen, die zu einer befristeten Aufnahme von Ausländern führen wie im Falle der Erdbebengeschädigten aus Süditalien im Jahre 1980.

59 Auswirkungen auf die Stellung der Schweizer im Ausland und der Ausländer in der Schweiz

Die von der Initiative über Jahre hinaus geforderte Einwanderungsbeschränkung für neu einreisende Ausländer würde die Ausreisemöglichkeiten von Schweizern in andere Staaten in bezug auf verschiedene Berufe ebenfalls herabsetzen. Aus- und Weiterbildungsaufenthalte von Schweizern im Ausland wären in vielen Fällen nicht mehr möglich. Die Weiterführung der bestehenden Sta-

giaires-Abkommen, die es zahlreichen jungen Schweizern ermöglichen, im Ausland Berufserfahrungen zu sammeln, würde in Frage gestellt.

Hinsichtlich der Stellung der Ausländer in der Schweiz ist darauf hinzuweisen, dass Saisonniers, die bisher die Voraussetzungen für die Umwandlung ihrer Saison- in eine Jahresaufenthaltsbewilligung erfüllten, in der Regel ausreisen müssten. Zudem könnte nach Inkrafttreten der Initiative in den meisten Fällen kein Familiennachzug mehr bewilligt werden. Dies hätte eine schwerwiegende Beeinträchtigung der persönlichen und familiären Stellung zur Folge.

6 Die künftige Ausländerpolitik

6.1 Begrenzung der Zahl der Ausländer

Die seit 1979 zu verzeichnende Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung ist in erster Linie auf eine Verbesserung der Beschäftigungslage und den damit verbundenen Rückgang der Ausreisen zurückzuführen. So hat der Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen von Ende 1979 bis Ende 1986 um rund 70 000 zugenommen. Massgebend für die rückläufigen Ausreisezahlen ist auch der erfolgte Ausbau der Arbeitslosenversicherung. Hinzu kommt eine grössere Zahl von Umwandlungen von Saison- in Jahresbewilligungen. Schliesslich fällt der vermehrte Familiennachzug ins Gewicht.

Die Höchstzahlen für erwerbstätige Jahresaufenthalter wurden seit 1970 um mehr als die Hälfte herabgesetzt und die Ausnahmen von diesen Zahlen eingeschränkt. Seit 1974 müssen die Höchstzahlen zusätzlich auch für das Gesundheits- und Bildungswesen sowie für die Land- und Forstwirtschaft ausreichen. Mit ihnen wird rund ein Fünftel der Einwanderung erfasst. Die Ursache für die Zunahme der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen liegt denn auch nicht bei den Höchstzahlen, sondern bei den vermehrten Eintritten der zweiten Ausländergeneration ins Erwerbsleben, bei den im Rahmen des Familiennachzugs einreisenden Ausländern, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, sowie bei der grösseren Zahl der Umwandlungen.

Im Interesse eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung werden wir die seit 1970 befolgte Zulassungsbegrenzung für neueinreisende Ausländer weiterführen. So haben wir die Höchstzahlen für erwerbstätige Jahresaufenthalter herabgesetzt. Sodann sollen ausländische Arbeitnehmer in erster Linie aus den traditionellen Rekrutierungsgebieten angeworben werden. Die Zulassung von Saisonniers ist auf echte Saisonbetriebe und Saisonstellen beschränkt. Hinsichtlich der zahlenmässig nicht begrenzten Ausländer haben wir ebenfalls einschränkende Zulassungsvorschriften erlassen. Der Kreis der nichterwerbstätigen Ausländer wurde klar abgegrenzt und auf wenige Gruppen beschränkt. Indessen muss auch den Erfordernissen der Wirtschaft und den sozialen Gesichtspunkten der Ausländer – Familiennachzug, Umwandlungsmöglichkeit bei Saisonbewilligungen – sowie den kulturellen Interessen des Landes Rechnung getragen werden.

62 Erleichterung der Eingliederung

Nach der bundesstaatlichen Aufgabenteilung bildet die Regelung der persönlichen, familiären und beruflichen Stellung der Ausländer für den Bund das wichtigste Mittel, um ihre Eingliederung zu erleichtern. Hinsichtlich der persönlichen Stellung ist wesentlich, dass heute rund vier Fünftel der in der Schweiz wohnenden Ausländer die Niederlassungsbewilligung und damit ein gesichertes Anwesenheitsrecht besitzen. Beim Familiennachzug wurde die Wartefrist in den letzten Jahren schrittweise herabgesetzt; sie beträgt gegenwärtig noch zwölf Monate. Im Hinblick auf die Gleichbehandlung von Mann und Frau kann die ausländische Ehefrau ebenfalls ihren Ehegatten und die ledigen Kinder unter 18 Jahren nachziehen lassen. Beim Stellen- und Berufswechsel fällt in Betracht, dass bereits nach dem ersten Jahr eine weitgehende berufliche Freizügigkeit für unselbständig Erwerbende besteht.

Für die Eingliederung ist sodann von Bedeutung, dass die in der Schweiz wohnenden Ausländer zur Hauptsache aus Staaten stammen, in denen die gesellschaftlichen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse ähnlich wie in der Schweiz sind.

Schliesslich tragen auch die Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme sowie die auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene tätigen Arbeitsgemeinschaften zur Eingliederung der Ausländer bei. Hinzu kommen die von den Behörden an die Ausländer abgegebenen Informationsschriften.

7 Schlussfolgerungen

Unsere Ausländerpolitik berücksichtigt die demographischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Interessen der Schweiz. Sie trägt unseren vielseitigen Beziehungen zum Ausland, der zunehmenden Integration in Europa mit freiem Personenverkehr sowie der Stellung der Schweizer im Ausland und der Ausländer in der Schweiz Rechnung. Die von uns angeordnete Zulassungsbeschränkung für neueinreisende Ausländer hält sich in diesem Rahmen.

Demgegenüber würde eine Annahme der Initiative zu wirtschaftlichen Störungen führen und auch Arbeitsplätze von Schweizern gefährden. Sie hätte nachteilige Auswirkungen auf die Sozialversicherung und das Bildungswesen. Nachbarliche Beziehungen sowie unsere Beziehungen zu andern Staaten würden beeinträchtigt. Insbesondere müsste die Schweiz mehrere internationale Abkommen kündigen, wodurch auch ihre völkerrechtliche Glaubwürdigkeit in Frage gestellt würde. Die Annahme der Initiative würde ausserdem die schweizerische Ratifikationspolitik in bezug auf internationale Instrumente zum Schutze der Menschenrechte (z. B. 4. Zusatzprotokoll zur EMRK) in Frage stellen. Mit einer starren Zulassungsbegrenzung, wie sie von der Initiative vorerst während 15 Jahren und anschliessend für dauernd verlangt wird, können die sich im vorliegenden Zusammenhang stellenden Fragen nicht gelöst werden.

8 **Kein Gegenvorschlag**

Die Ausländerpolitik kann mit dem geltenden Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung und mit der gestützt darauf erlassenen Ausländergesetzgebung weitergeführt werden. Dies gilt namentlich auch hinsichtlich der Vorschriften über die Zulassungsbegrenzung für neu einreisende Ausländer. Eine neue Verfassungsbestimmung ist nicht notwendig.

Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz 1989–2004 bei Beschränkung der Einwanderung auf zwei Drittel der Auswanderung

Jahr (Ende)	Schweizer	Ausländer	Zusammen	Ausländer- anteil in %
1989	5 607 000	1 016 000	6 623 000	15,3
1990	5 628 000	992 000	6 620 000	15,0
1991	5 645 000	971 000	6 615 000	14,7
1992	5 662 000	949 000	6 611 000	14,4
1993	5 679 000	928 000	6 607 000	14,0
1994	5 696 000	908 000	6 604 000	13,7
1995	5 713 000	888 000	6 601 000	13,4
1996	5 726 000	868 000	6 594 000	13,2
1997	5 739 000	849 000	6 588 000	12,9
1998	5 752 000	830 000	6 582 000	12,6
1999	5 765 000	812 000	6 577 000	12,3
2000	5 779 000	794 000	6 572 000	12,1
2001	5 787 000	776 000	6 563 000	11,8
2002	5 795 000	759 000	6 554 000	11,6
2003	5 804 000	742 000	6 546 000	11,3
2004	5 813 000	726 000	6 539 000	11,1

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen

Im Erwerbsleben stehende ausländische Bevölkerung seit Ende August 1974

Jahr	Im ganzen	Jahres- aufenthalter und Nieder- gelassene	Jahres- aufenthalter	Nieder- gelassene	Saison- arbeiter	Grenz- gänger
1974 ...	860 996	598 225	288 575	309 650	151 962	110 809
1975 ...	753 668	568 287	239 755	328 532	86 008	99 373
1976 ...	669 269	523 387	196 144	327 243	60 698	85 184
1977 ...	650 225	499 892	170 068	329 824	67 275	83 058
1978 ...	663 384	490 119	150 803	339 316	83 825	89 440
1979 ...	676 855	488 791	132 048	356 743	96 212	91 852
1980 ...	706 309	496 032	125 439	370 593	109 873	100 404
1981 ...	738 120	509 311	127 542	381 769	119 821	108 988
1982 ...	749 378	521 857	128 015	393 842	116 012	111 509
1983 ...	730 327	524 792	122 185	402 607	100 056	105 479
1984 ...	738 900	532 098	117 263	414 835	100 753	106 049
1985 ...	756 033	541 593	117 146	424 447	102 809	111 631
1986 ...	787 647	558 052	125 819	432 233	109 840	119 755

Veränderung zum Vorjahr in absoluten Zahlen

1975 ...	-107 328	-29 938	-48 820	+18 882	-65 954	-11 436
1976 ...	- 84 399	-44 900	-43 611	- 1 289	-25 310	-14 189
1977 ...	- 19 044	-23 495	-26 076	+ 2 581	+ 6 577	- 2 126
1978 ...	+ 13 159	- 9 773	-19 265	+ 9 492	+16 550	+ 6 382
1979 ...	+ 13 471	- 1 328	-18 755	+17 427	+12 387	+ 2 412
1980 ...	+ 29 454	+ 7 241	- 6 609	+13 850	+13 661	+ 8 552
1981 ...	+ 31 811	+13 279	+ 2 103	+11 176	+ 9 948	+ 8 584
1982 ...	+ 11 258	+12 546	+ 473	+12 073	- 3 809	+ 2 521
1983 ...	- 19 051	+ 2 935	- 5 830	+ 8 765	-15 956	- 6 030
1984 ...	+ 8 573	+ 7 306	- 4 922	+12 228	+ 697	+ 570
1985 ...	+ 17 133	+ 9 495	- 117	+ 9 612	+ 2 056	+ 5 582
1986 ...	+ 31 614	+16 459	+ 8 673	+ 7 786	+ 7 031	+ 8 124

Veränderung zum Vorjahr in Prozentzahlen

1975 ...	-12,5	-5,0	-16,9	+6,1	-43,4	-10,3
1976 ...	-11,2	-7,9	-18,2	-0,4	-29,4	-14,3
1977 ...	- 2,8	-4,5	-13,3	+0,8	+10,8	- 2,5
1978 ...	+ 2,0	-2,0	-11,3	+2,9	+24,6	+ 7,7
1979 ...	+ 2,0	-0,3	-12,4	+5,1	+14,8	+ 2,7
1980 ...	+ 4,4	+1,5	- 5,0	+3,9	+14,2	+ 9,3
1981 ...	+ 4,5	+2,7	+ 1,7	+3,0	+ 9,1	+ 8,5
1982 ...	+ 1,5	+2,5	+ 0,4	+3,2	- 3,2	+ 2,3
1983 ...	- 2,5	+0,6	- 4,6	+2,2	-13,8	- 5,4
1984 ...	+ 1,2	+1,4	- 4,0	+3,0	+ 0,7	+ 0,5
1985 ...	+ 2,3	+1,8	- 0,1	+2,3	+ 2,0	+ 5,3
1986 ...	+ 4,2	+3,0	+ 7,4	+1,8	+ 6,8	+ 7,3

Quelle: Bundesamt für Ausländerfragen.

Erwerbstätige in der Schweiz (Durchschnitt 1986)
(in 1000 Erwerbstätige)

Anhang 3

Wirtschaftsklasse	Total	Schweizer	Ausländer	Ausländer- anteil in % Kol. 3 zu Kol. 1	Nieder- gelassene	Jahres- aufenthalter	Saison- arbeiter	Grenz- gänger
	1	2	3	4	5	6	7	8
Landwirtschaft	176,3	170,3	6,0	3,4	1,1	1,3	3,4	0,2
Gartenbau	21,4	13,6	7,8	36,4	2,5	1,8	2,8	0,7
Forstwirtschaft	10,7	10,0	0,7	6,5	0,2	0,1	0,3	0,1
Fischerei	0,8	0,8	—	—	—	—	—	—
Steinbruch	5,2	3,7	1,5	28,8	0,8	0,2	0,3	0,2
Nahrungsmittel	95,0	74,7	20,3	21,4	12,3	3,7	0,5	3,8
Getränke	9,3	7,7	1,6	17,2	1,2	0,2	0,1	0,1
Tabak	4,3	2,9	1,4	32,6	1,0	0,1	—	0,3
Textilien	37,4	18,7	18,7	50,0	12,3	4,3	—	2,1
Bekleidung	38,5	17,6	20,9	54,3	10,9	2,3	—	7,7
Holz, Möbel	67,0	53,5	13,5	20,1	8,3	1,7	0,5	3,0
Papier	18,0	12,4	5,6	31,1	4,0	0,8	—	0,8
Graphische Erzeugnisse	60,6	49,3	11,3	18,6	9,0	1,1	—	1,2
Kunststoffe	24,3	16,2	8,1	33,3	5,1	1,4	—	1,6
Chemische Erzeugnisse	73,1	53,2	19,9	27,2	10,0	2,3	—	7,6
Mineralöle	0,8	0,6	0,2	25,0	0,2	—	—	..
Steine und Erden	24,5	15,3	9,2	37,6	5,4	1,6	0,9	1,3
Metall	190,3	136,2	54,1	28,4	34,6	6,9	0,8	11,8
Maschinen	260,4	176,3	84,1	32,3	62,5	8,5	0,1	13,0
Uhren	42,5	31,7	10,8	25,4	6,7	0,8	—	3,3
Sonstige verschiedene Gewerbe	15,0	9,4	5,6	37,3	3,5	0,8	—	1,3
Baugewerbe	225,9	105,6	120,3	53,3	49,5	20,1	34,6	16,1
Energiewirtschaft	21,3	20,1	1,2	5,6	1,0	0,1	—	0,1
Umweltschutz	8,6	7,7	0,9	10,5	0,8	0,1	—	—
Grosshandel	123,6	101,2	22,4	18,1	15,0	3,0	0,2	4,2
Detailhandel	298,6	251,7	46,9	15,7	31,6	6,2	0,5	8,6
Banken	107,4	95,5	11,9	11,1	8,7	1,4	—	1,8

Wirtschaftsklasse	Total	Schweizer	Ausländer	Ausländer- anteil in % Kol. 3 zu Kol. 1	Nieder- gelassene	Jahres- aufenthalter	Saison- arbeiter	Grenz- gänger
	1	2	3	4	5	5	7	8
Versicherungen	49,7	44,9	4,8	9,7	3,8	0,3	—	0,7
Immobilien	15,6	13,0	2,6	16,7	1,7	0,5	—	0,4
Verkehr	133,6	114,4	19,2	14,4	12,4	2,2	0,2	4,4
Post, Fernmeldebetriebe	64,9	63,3	1,6	2,5	1,0	0,2	—	0,4
Gastgewerbe	181,1	105,5	75,6	41,7	25,4	19,8	23,2	7,2
Öffentliche Verwaltung	271,4	256,7	14,7	5,4	9,9	3,8	—	1,0
Forschung	12,2	9,8	2,4	19,7	1,6	0,6	—	0,2
Gesundheit	178,3	131,0	47,3	26,5	30,2	13,4	0,1	3,6
Wohlfahrt	43,9	35,8	8,1	18,5	4,7	2,8	—	0,6
Kirche	15,6	13,2	2,4	15,4	1,6	0,8	—	—
Beratung	130,6	114,1	16,5	12,6	10,9	3,5	—	2,1
Kultur, Unterhaltung	33,2	27,6	5,6	16,9	3,5	1,5	0,3	0,3
Reinigung	17,8	9,9	7,9	44,4	4,9	1,9	0,1	1,0
Reparaturen	57,7	46,3	11,4	19,8	8,5	1,1	—	1,8
Hauswirtschaft	9,2	7,0	2,2	23,9	1,2	0,7	—	0,3
Anderswo nicht genannte Dienstleistungen	43,1	34,2	8,9	20,6	4,9	1,5	—	2,5
Total	3218,7	2482,6	736,1	22,9	424,4	125,4	68,9	117,4

Quelle: Bundesamt für Statistik. Statistik der Erwerbstätigen, März 1987.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung»

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 10. April 1985 eingereichten Volksinitiative «für die Be-
grenzung der Einwanderung»¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. November 1987²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung» vom 10. April 1985 wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 69^{ter} Abs. 1 zweiter Satz (neu), Abs. 2 und 3-5 (neu)

¹ ... Der Bund trifft Massnahmen gegen die Überfremdung der Schweiz.

² Die Anzahl der jährlich zum Daueraufenthalt einreisenden Ausländer und die Anzahl der jährlichen Umwandlungen zeitlich befristeter Aufenthaltsbewilligungen zum Daueraufenthalt dürfen zusammen die Anzahl der im Vorjahr ausgewanderten Ausländer mit Daueraufenthaltsbewilligungen nicht übersteigen. Jahresaufenthalter und Niedergelassene sind als Daueraufenthalter zu verstehen.

³ Zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und Nichterwerbstätige sind in ihrer Anzahl zu begrenzen. Sie begründen keinen Rechtsanspruch auf eine Daueraufenthaltsbewilligung. Die Anzahl der jährlichen Saisonarbeitsbewilligungen darf 100 000 nicht übersteigen.

⁴ Die Anzahl der Grenzgänger darf 90 000 nicht übersteigen. Als Grenzgänger kommen nur Personen in Frage, die in der Grenzregion geboren oder aufgewachsen sind. Die Grenzregion darf nicht erweitert werden.

⁵ Die definitive Aufnahme von Flüchtlingen unterliegt der Begrenzung nach Absatz 2.

¹⁾ BBl 1985 II 34

²⁾ BBl 1988 I 589

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 19

¹ Solange die Wohnbevölkerung der Schweiz 6,2 Millionen überschreitet, darf die Anzahl der Einwanderer nach Artikel 69^{ter} höchstens zwei Drittel der ausländischen Auswanderer des Vorjahres betragen. Diese Bestimmung bleibt 15 Jahre in Kraft.

² Die Begrenzung der Anzahl Grenzgänger und der Saisonarbeitsbewilligungen muss innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen von Artikel 69^{ter} durchgeführt werden.

³ Staatsverträge und Gesetze, welche den neuen Bestimmungen von Artikel 69^{ter} widersprechen, müssen auf den nächstmöglichen Termin gekündigt beziehungsweise revidiert werden.

III

Die neuen Verfassungsbestimmungen treten am 1. Januar des Jahres, das der Annahme durch Volk und Stände folgt, in Kraft.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

Botschaft zur Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung» vom 25. November 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.071
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.03.1988
Date	
Data	
Seite	589-616
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 630

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.