

Ausländergesetzes im Parlament gezeigt haben, gibt es in dieser vielschichtigen Materie keine einfachen Rezepte, die von einer Mehrheit akzeptiert würden. Entsprechend einem allseits anerkannten Grundsatz der Ausländerpolitik ist eine Vielzahl von Faktoren und Interessen zu berücksichtigen: staatspolitische, wirtschaftspolitische, demographische, menschliche, soziale, kulturelle und wissenschaftliche. Sie können das Ganze einfach nicht auf einen einzigen Nenner reduzieren.

Nun zu den einzelnen in der Motion gestellten Forderungen.

Zu Forderung 1: Mit einer Bestimmung, wonach die jährlichen Neueinwanderungen von Ausländern die Zahl der Rückwanderungen nicht übersteigen dürfe, würde unseres Erachtens ein allzu starres Begrenzungssystem für Ausländer geschaffen. Die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft im allgemeinen und der Exportwirtschaft im besonderen, die Förderung der Forschung und Entwicklung und die Aufrechterhaltung der Dienstleistungen verlangen auch in schwierigen Phasen eine gezielte und den Gegebenheiten angepasste Einreisemöglichkeit für ausländische Arbeitskräfte. Der Bundesrat wird jedoch die seit 1970 praktizierte Zulassungsbegrenzung für neu einreisende erwerbstätige Ausländer weiterführen. Zudem werden anlässlich der diesjährigen Revision der Begrenzungsvorlagen – zur Unterstützung der Stabilisierungspolitik – flankierende Massnahmen hinsichtlich der nichtkontingentierten Einreisen angeordnet.

Zu Forderung 2, dem generellen Zulassungsverbot für Arbeitskräfte, die nicht aus dem west- oder mitteleuropäischen Kulturkreis stammen: Diese Einteilung der Menschen nach Kontinenten und Kulturkreisen bedeutet eine Diskriminierung von Völkern und Rassen. Der Bundesrat lehnt deshalb ein solches Verbot ab. Es widerspräche unserem Rechtsempfinden und stünde mit unserer bisherigen Ausländerpolitik im Widerspruch. Andererseits versteht sich von selbst, dass im Hinblick auf die enge wirtschaftliche und kulturelle Verflechtung unseres Landes mit den Nachbarn und den anderen europäischen Staaten ausländische Arbeitnehmer in erster Linie aus diesen Ländern angeworben werden.

Zu Forderung 3: Eine Bestimmung, wonach die Betätigung als Saisonier nach Ablauf einer gewissen Frist nicht mehr zur Umwandlung der Saisonbewilligung in eine Jahresbewilligung führen würde, stünde nicht nur im Widerspruch zu unserer langjährigen Ausländerpolitik, sondern ist auch aus menschlichen Erwägungen abzulehnen. Die Zunahme der Umwandlungen macht indessen auch dem Bundesrat Sorgen. Er hat deshalb veranlasst, dass Saisonbewilligungen künftig auf die betriebliche Saisondauer begrenzt bleiben, damit die Zahl der Umwandlungen in einem tragbaren Rahmen gehalten werden kann.

Zu Forderung 4: Eine direkte Anrechnung der erwerbstätigen Flüchtlinge auf das Einwanderungskontingent würde den Umstand nicht berücksichtigen, dass das Recht des Flüchtlings, in der Schweiz zu arbeiten, der humanitären Tradition der Schweiz entspricht und im Asylgesetz ausdrücklich und ohne Einschränkung verankert ist. Daran sind wir gebunden. Die Rechtsstellung des Flüchtlings unterscheidet sich in diesem Punkt eben wesentlich von derjenigen eines ausländischen Arbeitnehmers in der Schweiz. Im übrigen weise ich darauf hin, dass Flüchtlinge ebenfalls zur ausländischen Wohnbevölkerung gezählt werden.

Zu Forderung 5: Eine Zulassung von Neuzuwanderern der Grenzregionen als Grenzgänger erst in der zweiten Generation wäre unverhältnismässig und unzweckmässig. Der Bundesrat wird eine Begrenzung der Zahl der Grenzgänger dann in Erwägung ziehen, wenn ihre unbeschränkte Zulassung das wirtschaftliche und soziale Gefüge in den Grenzgebieten wesentlich stören würde.

Zu Forderung 6: Auf Bundesebene trägt das Verwaltungsverfahrensgesetz den Begehren des Motionärs Rechnung, indem rechtswidrig anwesende Ausländer sofort zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden können. Massge-

bend ist Artikel 3 Buchstabe f VWWG in Verbindung mit Artikel 12 Absatz 1 ANAG. Ebenso haben die kantonalen Behörden gestützt auf Artikel 12 ANAG die Möglichkeit, rechtswidrig anwesende Ausländer unverzüglich aus unserem Lande wegzuweisen.

Aus diesen Überlegungen kann der Bundesrat nicht empfehlen, die Motion entgegenzunehmen. Hingegen ist er mit Ausnahme von Ziffer 2 bereit, die sich daraus ergebenden Fragen in der Form eines Postulates zu prüfen. Nach unserer Meinung ist heute die Zeit für ein neues Ausländergesetz ganz einfach noch nicht reif.

Der Bundesrat beantragt also die Ablehnung von Ziffer 2 der Motion und die Umwandlung der übrigen Punkte in ein Postulat.

82.414

Motion der sozialdemokratischen Fraktion Ausländerpolitik

Motion du groupe socialiste Législation sur les étrangers

Wortlaut der Motion vom 16. Juni 1982

Der Bundesrat wird ersucht, kurzfristig durch eine Revision der geltenden Verordnungen und mittelfristig durch die Vorbereitung eines neuen Ausländergesetzes folgende Forderungen zu verwirklichen:

1. Es sind Massnahmen für eine effektivere Stabilisierung zu ergreifen, die gewährleisten, dass menschliche Erleichterungen zugunsten der ausländischen Arbeitnehmer ohne Gefährdung des Stabilisierungszieles verwirklicht werden können. Die Interessen der einheimischen Arbeitnehmer sind zu schützen.

Dazu ist insbesondere eine schrittweise Herabsetzung der Höchstzahlen der Saisonarbeiter vorzusehen. Saisonbewilligungen dürfen nur noch für Arbeitnehmer an echten Saisonstellen in Saisonbetrieben erteilt werden.

2. Die Grenzgänger sind ebenfalls den Begrenzungsmassnahmen zu unterstellen. In Kantonen, in denen soziale Störungen oder ein Druck auf das Lohnniveau vorhanden ist, sind schrittweise Herabsetzungen anzuordnen.

3. Eine wirksamere Bekämpfung der Schwarzarbeit ist innerhalb des geltenden Rechtes zu verwirklichen durch die Unterstützung der härteren Praxis jener Kantone, welche für die Beschäftigung von Schwarzarbeitern schon bisher die schärfere Strafbestimmung von Artikel 23 Absatz 1 ANAG angewandt haben. Die Kantone und auch die Vermittler von Schwarzarbeitern sind durch Weisungen des Bundes zu einer strikteren Verfolgung fehlbarer Arbeitgeber anzuhalten.

4. Die in der Abstimmungskampagne nicht umstrittenen Kapitel über den verbesserten Rechtsschutz und die Massnahmen zur Förderung der gesellschaftlichen Integration sollen möglichst rasch verwirklicht werden.

Texte de la motion du 16 juin 1982

Le Conseil fédéral est chargé de réaliser les demandes suivantes, à brève échéance, par une révision des ordonnances en vigueur et à moyen terme par l'élaboration d'une nouvelle loi sur les étrangers:

1. Il convient de prendre des mesures en vue de stabiliser de manière plus efficace l'effectif de la population étrangère, afin d'assurer que les allègements adoptés en faveur des travailleurs étrangers pour des raisons humanitaires puissent être appliqués sans compromettre la politique de stabilisation. Les intérêts des travailleurs indigènes doivent être protégés.

On doit notamment prévoir à cet effet de réduire progressivement le nombre maximum des saisonniers. Des autorisations de travail ne seront accordées qu'aux travailleurs ayant effectivement un emploi saisonnier dans une exploitation saisonnière.

2. Les frontaliers doivent également être soumis aux restrictions à imposer. Dans les cantons où on constate des tensions sociales ou une pression sur le niveau des salaires, on ordonnera des mesures visant à une réduction progressive des effectifs.

3. Il y a lieu de lutter plus efficacement contre le travail au «noir» dans le cadre de la législation existante; on encouragera à cet effet la pratique stricte de certains cantons qui appliquent déjà la disposition pénale sévère de l'article 23, 1^{er} alinéa, de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, pour lutter contre l'emploi de travailleurs clandestins. Les cantons doivent être tenus par des instructions fédérales à poursuivre plus sévèrement les employeurs coupables et les intermédiaires qui placent de tels travailleurs.

4. Les dispositions concernant l'amélioration de la protection juridique et les mesures en vue d'encourager l'intégration sociale, dispositions qui n'ont pas été combattues lors de la campagne ayant précédé la votation, doivent être réalisées dans les meilleurs délais.

Schriftliche Begründung – Développement écrit

Die knappe Verwerfung des neuen Ausländergesetzes am 6. Juni ist – neben anderen Ursachen – vor allem darauf zurückzuführen, dass weite Teile der Bevölkerung der Meinung sind, der Bundesrat verfolge das Ziel der Stabilisierung der ausländischen Arbeitskräfte und Wohnbevölkerung zu wenig konsequent. So haben von August 1978 bis August 1981 die ausländischen Arbeitskräfte um 75 000 zugenommen, wobei vorwiegend die Zunahme der Saisonarbeiter (+ 36 000) und der Grenzgänger (+ 20 000) ins Gewicht fällt. In geringerem Umfange hat auch die ausländische Wohnbevölkerung erneut zugenommen. In diesen Zahlen kommt eine Tendenz zur Rückkehr zu jener verfehlten «Rotationspolitik» früherer Jahre zum Ausdruck, welche die ausländischen Arbeitskräfte nur als wirtschaftlichen Faktor, unter Vernachlässigung der damit zusammenhängenden menschlichen Probleme, behandelte. Bei der Beurteilung des weiteren Vorgehens muss deshalb auch in Rechnung gestellt werden, dass zahlreiche Stimmbürger das Gesetz ablehnten, weil unter anderem darin das Saisonierstatut definitiv verankert wurde.

Die Motion tritt dieser Rückkehr zu den Fehlern der Vergangenheit entgegen. Sie trägt dem Volkswillen Rechnung, hat doch die Abstimmung vom 6. Juni gezeigt, dass qualitative Verbesserungen in der Ausländerpolitik von der gleichzeitigen Einhaltung der quantitativen Begrenzungsmaßnahmen abhängig sind. Der Bundesrat wird daher zu strikteren Massnahmen aufgefordert, um zu gewährleisten, dass menschliche Erleichterungen zugunsten der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien ohne Gefährdung des Stabilisierungszieles verwirklicht werden können. Zudem soll die Integrationspolitik weiterhin gefördert werden, um praktische Probleme im Zusammenleben von Schweizern und Ausländern zu lösen.

Die geforderten Massnahmen sollen nach Meinung der sozialdemokratischen Fraktion des Parlamentes soweit als möglich auf der bestehenden Rechtsgrundlage des ANAG und der dazugehörigen Verordnungen kurzfristig verwirklicht werden. Wir ersuchen den Bundesrat, den vorhandenen Spielraum im Sinne der Motion auszuschöpfen und die massgebenden Verordnungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu revidieren. Damit könnte die notwendige Zeit gewonnen werden, um eine vertiefte Meinungsbildung zur Vorbereitung eines neuen Gesetzesentwurfes zu ermöglichen. Ein solcher Entwurf darf unseres Erachtens nicht einfach in einer verwässerten Neuaufgabe des abgelehnten Gesetzes bestehen, sondern muss die legitimen Interessen sowohl der schweizerischen, als auch der aus-

ländischen Arbeitnehmer gegenüber den wirtschaftlichen Interessen stärker gewichten.

Zu Punkt 1: Höchstzahl der Saisonarbeiter

Wir haben uns seit jeher dagegen ausgesprochen, Saisonarbeiter als «konjunkturelle Manövriermasse» zu betrachten. Als infolge der Rezession ihr Bestand stark zurückging (1976: 60 000; 1977: 67 000), forderten die Sozialdemokratische Partei und der Schweizerische Gewerkschaftsbund die Beschränkung der Höchstzahl auf den damaligen Bestand. Trotz unserer mehrfachen Begehren war der Bundesrat bisher nicht bereit, diese Höchstzahl tiefer als 110 000 anzusetzen. Im Gegenteil machte er im Parlament bei der Beratung des Ausländergesetzes Versprechungen gegenüber gewerblichen Kreisen, womit er wesentlich zu den eingangs erwähnten Bedenken vieler Stimmbürger beitrug.

Wir sind deshalb der Auffassung, dass den heutigen Saisonarbeitern die Umwandlung in eine Jahresbewilligung erleichtert werden muss, sei es durch eine Verkürzung der Umwandlungsfrist oder eine grosszügig zu handhabende Härteklausele, dass aber gleichzeitig der Höchstbestand der Saisonarbeiter mindestens im Ausmass der jährlichen Umwandlungen reduziert werden muss, um ein weiteres Ansteigen der Zahl der Arbeitskräfte zu vermeiden.

Die bestehende Vollziehungsverordnung schreibt bereits vor, dass Saisonarbeiter nur an Stellen mit Saisoncharakter beschäftigt werden dürfen. Wir fordern den Bundesrat auf, diese Vorschrift endlich in die Praxis umzusetzen. Dabei ist davon auszugehen, dass nicht einfach ganze Branchen pauschal als Saisonbranchen betrachtet werden können. Das Baugewerbe weist heute ausserhalb des Hochgebirges keinen Saisoncharakter mehr auf, und auch im Gastgewerbe trifft dies keineswegs auf alle Betriebe zu.

Die Beschäftigung von Saisonarbeitern muss deshalb schrittweise reduziert und auf echte Saisonstellen in Saisonbetrieben eingeschränkt werden. Damit könnte ein wesentlicher Teil der heute noch bestehenden Diskriminierungen abgebaut werden. Nur so kann in einer künftigen Gesetzesvorlage eine menschlich befriedigende Lösung dieses Problems anvisiert werden. Nach wie vor sind wir aber der Auffassung, dass grundsätzlich das Saisonierstatut aufgehoben werden sollte.

Zu Punkt 2: Grenzgänger

Die starke Zunahme der Beschäftigung von Grenzgängern beweist, dass auf diesem Wege die bei den Jahresaufenthaltern praktizierte Stabilisierungspolitik umgangen wird. Als Folge dieser Entwicklung sind in verschiedenen Grenzantonen soziale Konflikte zu beobachten. Namentlich im Jura und im Kanton Neuenburg haben Entlassungen in der Uhrenindustrie bei fortdauernder Beschäftigung zahlreicher Grenzgänger zu Missstimmungen geführt. Im Kanton Tessin hat die Beschäftigung von 30 000 Grenzgängern zu einem erheblichen Druck auf das Lohnniveau geführt. Nach einer Studie des Schweizerischen Nationalfonds liegen die Durchschnittslöhne der Grenzgänger im Tessin bei den Männern um 33,8 Prozent und bei den Frauen um 35,6 Prozent unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt in der Industrie (1978). Auch gegenüber dem Durchschnitt im Tessin liegen die ohnehin sehr tiefen Frauenlöhne noch um 8,3 Prozent die Männerlöhne sogar um 21,6 Prozent zurück.

Wir fordern daher den Bundesrat auf, die Grenzgänger ebenfalls den Begrenzungsmaßnahmen zu unterstellen. In Kantonen, in denen soziale Störungen oder ein Druck auf das Lohnniveau besteht, sind schrittweise Herabsetzungen anzuordnen. Entsprechend soll sich auch der gesamtschweizerische Bestand von heute 110 000 Beschäftigten reduzieren.

Zu Punkt 3: Bekämpfung der Schwarzarbeit

Bereits heute wird eine unbekannte, aber hohe Zahl von Schwarzarbeitern illegal beschäftigt. Die Bekämpfung dieses Übels darf sich nicht auf die bereits eingeführten oder erwogenen polizeilichen Massnahmen (schärfere Grenzkontrolle, eventuelle Visumpflicht für einzelne Länder)

beschränken. Nicht so sehr der einzelne Arbeitnehmer, der aus sozialer Not handelt, ist zu verfolgen und zu bestrafen, sondern vielmehr der Arbeitgeber, der bewusst gegen das Gesetz verstösst und oft daraus noch Profit zieht.

Gemäss Artikel 23 ANAG kann ein Arbeitgeber, der ausländische Schwarzarbeiter beschäftigt, entweder gemäss Absatz 3 wegen Übertretung mit Busse bis maximal 2000 Franken belegt werden oder gemäss Absatz 1 wegen eines Vergehens («Erleichterung des rechtswidrigen Verweilens im Lande») belangt werden. Es ist jedoch festzustellen, dass bisher nur die Hälfte der Kantone bei der Verfolgung fehlbarer Arbeitgeber von der schärferen Strafbestimmung nach Artikel 23 Absatz 1 überhaupt Gebrauch macht – meist in Fällen schwerwiegender Zuwiderhandlungen oder im Wiederholungsfall. Nur in drei Kantonen wurden gelegentlich auch kurze bedingte Gefängnisstrafen ausgesprochen. Die andere Hälfte der Kantone scheint jedoch die Beschäftigung von Schwarzarbeitern weitgehend als «Kavaliersdelikt» zu betrachten.

Wir fordern daher den Bundesrat auf, die Kantone durch Weisungen zu einer strikteren Verfolgung fehlbarer Arbeitgeber sowie der Vermittler von Schwarzarbeitern anzuhalten. Dabei verdient die härtere Praxis jener Kantone, die von den Strafbestimmungen des ANAG vollen Gebrauch machen, Unterstützung.

Zu Punkt 4: Rechtsschutz und Integration

Im Abstimmungskampf sind manche Kapitel des Ausländergesetzes unbestritten geblieben. Dazu gehören jene Bestimmungen, die einen verbesserten Rechtsschutz des einzelnen Ausländers gegenüber Verwaltungsmassnahmen zum Ziele hatten. Wir bitten den Bundesrat daher, zu prüfen, in welcher Form diese Bestimmungen sobald als möglich verwirklicht werden können.

Dasselbe gilt für die Förderung der gesellschaftlichen Integration der Ausländer in die schweizerische Gesellschaft durch die Verankerung einer eidgenössischen Sachverständigenkommission und die Unterstützung der Tätigkeit der zahlreichen privaten oder halbstaatlichen Arbeitsgemeinschaften und Kontaktstellen für Schweizer und Ausländer. Die Tätigkeit dieser Institutionen hat in den letzten Jahren viel zur Versachlichung der politischen Auseinandersetzung beigetragen. Ihre Arbeit sollte daher nicht beeinträchtigt werden. Wir fordern daher den Bundesrat auf, die nötigen Schritte zur rechtlichen und finanziellen Absicherung dieser Integrationspolitik zu unternehmen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

Rapport écrit du Conseil fédéral

Die sozialdemokratische Fraktion vertritt in der schriftlichen Begründung einleitend die Ansicht, die von ihr geforderten Massnahmen seien als eine zwingende Konsequenz aus der Verwerfung des Ausländergesetzes zu betrachten. Im Hinblick auf das äusserst knappe Resultat der Abstimmung vom 6. Juni 1982 nimmt demgegenüber der Bundesrat eine differenziertere Beurteilung vor. Die Neinstimmen sind auf mehrere unterschiedliche Gründe zurückzuführen, worunter der Wunsch nach einer noch restriktiveren Einwanderungspolitik einen wichtigen, jedoch nicht den einzigen darstellt. Unter diesen Umständen wären übereilte Schritte fehl am Platz. Die Fraktion hält zwar auch, was Änderungen auf Gesetzesebene anbelangt, genügend Denkzeit und eine vertiefte Meinungsbildung für notwendig, möchte aber kurzfristig auf Verordnungsstufe ihre Forderungen verwirklicht sehen. Der Bundesrat will demgegenüber vorerst eine gründliche Analyse der heutigen Ausländersituation und eine sorgfältige Abklärung allfälliger Änderungsbedürfnisse vornehmen. Auf punktuelle Änderungen soll vorläufig verzichtet werden, wie dies auch anlässlich der diesjährigen Revision der Fremdarbeiterverordnung bekräftigt worden ist. Die Beratungen des Ausländergesetzes im Parlament haben zudem gezeigt, dass es in dieser vielschichtigen Materie keine einfachen Rezepte gibt, die von einer Mehrheit akzeptiert würden. Entsprechend einem allseits anerkannten Grundsatz der Ausländerpolitik ist eine Vielzahl von

Faktoren und Interessen zu berücksichtigen: staatspolitische, wirtschaftliche, demographische, menschliche, soziale, kulturelle und wissenschaftliche.

Zu den einzelnen in der Motion gestellten Forderungen ist folgendes zu bemerken:

1. Die sozialdemokratische Fraktion geht von der Tatsache aus, dass die Zahl der Ausländer seit einiger Zeit im Steigen begriffen ist und demzufolge eine effektivere Stabilisierung Platz greifen müsse. Die gegenwärtig verschlechterte Beschäftigungslage verleihe dieser Forderung zusätzliches Gewicht.

Der Bundesrat nimmt zum Anliegen und zur Argumentation keine grundsätzlich andere Haltung ein. Seine seit 1970 befolgte Ausländerpolitik zielt ebenfalls auf eine Stabilisierung der Ausländerzahl und auf die Erleichterung der Eingliederung durch eine verbesserte Rechtsstellung der Ausländer ab. Er muss aber mit seinen Massnahmen den verschiedenen eingangs erwähnten Interessen Rechnung tragen.

Nach dem Tiefststand im Jahre 1979 hat der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung wiederum zugenommen, und zwar um 8970 (1 Prozent) im Jahre 1980 und 17 099 (1,9 Prozent) im Jahre 1981. Auch im Jahre 1982 ist die ausländische Wohnbevölkerung, wenn auch etwas weniger stark, angestiegen. Für die Zunahme waren in erster Linie der Familiennachzug und die Einreise von Flüchtlingen verantwortlich. Aber auch die übrigen Kategorien Nichterwerbstätiger (Schüler, Studenten, Rentner) oder den Begrenzungsmassnahmen nicht unterstellter Erwerbstätiger (Saisoniers, die eine Jahresbewilligung erhalten haben) verzeichneten Zunahmen.

Aus der Erkenntnis, dass beispielsweise im Jahre 1981 nur etwa ein Fünftel des gesamten jährlichen Ausländerzuwachses der Kontingentierung unterstanden, hat der Bundesrat als erste Massnahme anlässlich der diesjährigen Freigabe neuer Kontingente beschlossen, im Bereiche nicht begrenzter Ausländer gewisse Einschränkungen vorzunehmen. Die verschärfte Praxis richtet sich nicht gegen legitime menschliche Anliegen; sie hält sich selbstverständlich auch in Grenzen der bilateralen und internationalen Abkommen.

Was den Schutz der Interessen der einheimischen Arbeitnehmer angeht, kann uneingeschränkt darauf verwiesen werden, dass dieses Prioritätsprinzip in jedem Einzelfall angewandt wird.

Die in der Motion geforderte schrittweise Herabsetzung der Zahl der Saisoniers kann kaum zwingend aus der Verwerfung des Ausländergesetzes gefolgert werden. Gewisse Kreise stellten sich sogar gegen das Gesetz, weil sie befürchteten, die Lockerung der Umwandlungsanforderungen könnte mit der Zeit zu einer Herabsetzung der Höchstzahlen führen. Volk und Stände haben zudem mit der eindeutigen Verwerfung der «Mitenand»-Initiative, die eine Abschaffung dieses Statuts innert fünf Jahren verlangte, deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das Saisonierstatut beizubehalten ist. Im weiteren ist nicht zu verkennen, dass weite Landesteile, so im besonderen die auf den Fremdenverkehr angewiesenen Bergregionen, ausserordentlich stark von saisonalen Schwankungen abhängen. Gerade in der gegenwärtigen Beschäftigungslage zeigt sich übrigens, dass die gelegentlich vertretene Ansicht, dass genügend einheimische Arbeitskräfte für die Saisonstellen zur Verfügung stehen, nicht stichhaltig ist. Es ist bisher leider nur in wenigen Fällen gelungen, Arbeitslose und Stellensuchende aus Agglomerationen zur Arbeitsaufnahme in Fremdenverkehrsgebieten zu bewegen. Der Bundesrat geht mit der Fraktion einig und hat entsprechende Anordnungen getroffen, dass das Saisonierstatut in den Dienst der echten Saisonbetriebe gestellt wird. Damit dann auch eine wirtschaftliche und soziale Besserstellung der Saisoniers erreicht werden. Um aber ernsthafte arbeitsmarktliche Störungen zu vermeiden, hat die Bereinigung schrittweise zu erfolgen.

2. Was die Grenzgängerbeschäftigung angeht, dürfen die besonderen Verhältnisse in den betreffenden Gebieten

nicht ausser acht gelassen werden. Der Verzicht auf eine zahlenmässige Begrenzung dient der Aufrechterhaltung der engnachbarlichen Beziehungen sowie der Milderung der durch die Randlage bedingten Standortnachteile. Im übrigen gilt bei den Grenzgängern die Prioritätsklausel zugunsten der einheimischen Arbeitnehmer genau gleich wie bei den übrigen ausländischen Arbeitskräften.

Der Bundesrat wird eine Begrenzung der Zahl der Grenzgängerbewilligungen dann in Erwägung ziehen, wenn die unbeschränkte Zulassung von Grenzgängern das wirtschaftliche und soziale Gefüge in den Grenzgebieten wesentlich stören würde.

3. Im Anschluss an die Interpellation Zehnder vom 8. Oktober 1981 betreffend Schwarzarbeit hat der Bundesrat die zu ergreifenden Massnahmen aufgezeigt, um der Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung entgegenzuwirken. Inzwischen wurden die Voraussetzungen für die Visumerteilung erschwert und für türkische Staatsangehörige wurde die Visumpflicht eingeführt. Sodann sind Vorkehrungen für eine personelle Verstärkung der Grenzkontrollorgane eingeleitet worden. Ferner wurde mit den Regierungen der Kantone die Verbesserung der Inlandkontrolle besprochen. Schliesslich wurde mit den Sozialpartnern eine Aussprache mit dem Zweck durchgeführt, dass sie die Bemühungen der Behörden bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit ebenfalls unterstützen.

Hinsichtlich der strafrechtlichen Sanktionen gegenüber Arbeitgebern ist davon auszugehen, dass nach dem geltenden Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Art. 24) die Strafverfolgung den Kantonen obliegt. Ferner ist nach einem neuesten Urteil des Bundesgerichts die blosser Beschäftigung eines Ausländers ohne Bewilligung nach Artikel 23 Absatz 3 dieses Gesetzes zu ahnden. Absatz 1 Alinea 5 der gleichen Bestimmung kommt dann zum Zuge, wenn der Arbeitgeber einem Ausländer das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert, insbesondere indem er ihn beherbergt. Im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltentrennung und den föderalistischen Aufbau der Schweiz besitzt der Bundesrat in diesem Zusammenhang keine Einwirkungsmöglichkeiten.

4. Das Verfahren der Bundesbehörden richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege. Mit dem neuen Ausländergesetz wäre der Rechtsschutz auf Bundesebene in dem Sinn erweitert worden, als der Ausländer aufgrund der ihm gewährten Rechte vermehrt mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht hätte gelangen können. Diese Rechte können indessen nicht auf Verordnungsstufe eingeführt werden. Hinsichtlich des Verfahrens der kantonalen Behörden sah das verworfene Ausländergesetz gewisse Mindestanforderungen vor. In der Regel sind diese Verfahrensgrundsätze bereits im kantonalen Recht verwirklicht. Soweit Lücken bestehen, bildet die Praxis des Bundesgerichts im Zusammenhang mit staatsrechtlichen Beschwerden wegen Verfahrensmängeln im allgemeinen einen ausreichenden Schutz. Weitergehende Bestimmungen können auf dem Verordnungsweg nicht erlassen werden.

Der Bundesrat wird die Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme beibehalten, und zwar gestützt auf das Verwaltungsverordnungsorganisationsgesetz (Art. 52). Er wird zudem prüfen, welche weiteren Vorkehrungen aufgrund des geltenden Rechts hinsichtlich der Betreuung und Eingliederung der Ausländer getroffen werden können.

Der Bundesrat wird die Ausländerpolitik gestützt auf das geltende Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer weiterführen. Eine Vorlage für ein neues Ausländergesetz wird er den eidgenössischen Räten in einem späteren Zeitpunkt unterbreiten.

Aus diesen Überlegungen kann der Bundesrat nicht empfehlen, die Motion entgegenzunehmen. Dagegen ist er bereit, die gestellten Begehren, soweit sie mit seiner Ausländerpolitik im Einklang stehen, in der Form eines Postulats zu prüfen.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Müller-Bern: Die Antwort des Bundesrates auf unsere Motion enthält positive und negative Momente. Sicher ist es richtig, wenn der Bundesrat die Feststellung macht, für die Ausländerpolitik gebe es keine einfachen Rezepte. Das beweisen auch schon die verschiedenen Interventionen, die heute behandelt werden, und das beweisen die verschiedenen Abstimmungen, die über die Ausländerpolitik durchgeführt wurden.

Wir gingen in unserer Motion davon aus, dass die Stabilisierungspolitik effektiver sein muss, denn – das ist unsere Auffassung – ein Grossteil derjenigen, die das Ausländergesetz am 6. Juni 1982 abgelehnt haben, haben das getan, weil sie fanden, die Stabilisierungspolitik sei nicht effektiv genug. Ich darf übrigens hier erwähnen, dass wir – ich rede von den schweizerischen Gewerkschaften und vom Gewerkschaftsbund – lange bevor es eine NA gab, den Bundesrat vor einer Öffnung der Schleusen für ausländische Arbeitnehmer gewarnt haben, weil wir schon damals die staatspolitischen Folgen dieser Politik einsahen. Wir haben zwar keine Initiative lanciert, aber wir hatten, zurzeit noch von Arthur Steiner, verschiedene Eingaben in diesem Sinne an den Bundesrat gerichtet. Aus dem Volksentscheid kann aber ebensowenig abgeleitet werden, das Schweizervolk stehe der menschlichen und sozialen Gleichbehandlung der Ausländer und der Beseitigung noch vorhandener Diskriminierungen negativ gegenüber.

Unsere Politik besteht darin, so wenig Ausländer zu beschäftigen wie möglich, oder nur diejenigen zu beschäftigen, die wirklich für die Inanghaltung unserer Wirtschaft notwendig sind. Es sind ja trotz den rund 30 000 Ganzarbeitslosen immer noch über 700 000 Arbeitnehmer, die wir in unserem Lande haben. Diejenigen, die wir brauchen, sollten wir aber als Menschen und nicht als Maschinen behandeln. Wir importieren ja keine Roboter, sondern wir lassen Menschen mit all ihren Bedürfnissen in unser Land hinein. Also keine Blockierung der gesamten Ausländerpolitik wegen dieses knappen Volksentscheides vom 6. Juni 1982. Und deshalb bin ich nicht befriedigt von der Meinung des Bundesrates, dass man vorläufig auf Veränderungen verzichten soll, dass man nichts überstürzen soll.

Sicher bedarf eine allfällige Revision des Ausländergesetzes einer gründlichen Überprüfung. Wir verlangen aber ja auch nicht eine sofortige Revision des Ausländergesetzes, sondern eine Fortentwicklung der Ausländerpolitik, die einerseits den Notwendigkeiten der Stabilisierung und auf der anderen Seite den Anforderungen der Menschlichkeit Rechnung trägt.

Ich möchte deshalb den Bundesrat ersuchen, nachdem eben die gesetzgeberischen Arbeiten ziemlich lange dauern werden, doch mindestens die aus dem Jahre 1949 stammende Vollziehungsverordnung zum ANAG einer gründlichen Überprüfung zu unterziehen und zu diesem Zweck eine kleine Expertengruppe aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern, d. h. aus Gewerkschaftsvertretern, einzusetzen, damit realistische Verbesserungen auf der Verordnungsstufe innert nützlicher Frist verwirklicht werden können.

Nun zur Frage der Saisoniers: Die sozialdemokratische Partei und mit ihr die Fraktion sowie die Gewerkschaften treten seit Jahren für die Überwindung des Saisonierstatutes oder zumindest für eine schrittweise, spürbare Reduktion der Höchstzahlen ein. Verschiedene Eingaben liegen beim Bundesrat, die beispielsweise eine Höchstzahl von 60 000 Saisoniers verlangen. Die Begründung für einen solchen Schritt liegt auf der Hand. Eine Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung lässt sich nicht erreichen, ohne dass Abstriche an der Zahl der ausländischen Erwerbstätigen vorgenommen werden. Die Neuzulassung von Jahresaufenthaltern wird relativ streng kontingiert. Nun muss auch der Bestand der Saisoniers herabgesetzt

werden. Man kann zum Beispiel – das ist rechtlich durchaus möglich – die Umwandlungsfrist für den Übergang zum Jahresaufenthalter von 36 auf 32 Monate reduzieren, gleich wie es das abgelehnte Gesetz wollte, übrigens ohne Beeinträchtigung des Stabilisierungszieles. Wir begrüßen es, dass der Bundesrat im Frühjahr 1982 noch nicht alle Kontingente für die Jahres- und Kurzaufenthalter und 10 Prozent der Saisonbewilligungen freigibt. Wir begrüßen auch – und möchten bitten, dass der Bundesrat auf diesem Wege fortfährt – die Bestrebungen des Bundesrates, das Saisonierstatut nur in den Dienst der echten Saisonbetriebe zu stellen.

Dagegen bin ich mit der Argumentation des Bundesrates nicht einverstanden, dass die Verwerfung der «Mitenand»-Initiative quasi ein Plebiszit gegen das Saisonierstatut gewesen sei. So darf man das nicht umfunktionieren. Es gibt eine Reihe anderer Bestimmungen in dieser Initiative, die auch in Arbeitnehmerkreisen zu einer negativen Einstellung führten. Ich bedaure, dass der Bundesrat in seiner Antwort die menschlichen Konsequenzen des Saisonierstatutes negiert. Ich habe nichts gegen die Beschäftigung von Saisoniers oder gegen die Arbeit des Saisoniers an und für sich. Diese wird es immer geben. Aber wogegen wir uns wenden, ist das Saisonierstatut, das einfach ein unmenschliches Statut ist. Es geht auf die Dauer nicht an, einzelnen Branchen eine reservierte Gruppe ausländischer Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen.

Nun zur Frage der Grenzgänger, die auch von Herrn Oehen angeschnitten worden ist: Es wird übersehen, dass in der Schweiz ungefähr gleichviel Grenzgänger arbeiten wie Saisoniers, nämlich rund 110 000. Diese Grenzgänger sind als einzige nicht der Limitierung unterstellt. Ich begrüße die Zusicherung des Bundesrates, dass, wenn die unbeschränkte Zulassung von Grenzgängern das wirtschaftliche und soziale Gefüge in den Grenzgebieten wesentlich stören, er eine Begrenzung in Erwägung ziehen wird. Solche Störungen sind nämlich bereits vorhanden. In unserer schriftlichen Begründung haben wir auf die erheblichen Lohndifferenzen im Tessin zwischen Grenzgängern und ansässigen Arbeitskräften hingewiesen. In der Uhrenregion versteht man nicht, dass in Anbetracht der zahlreichen Entlassungen die Zahl der Grenzgänger in der gleichen Region trotzdem weiter ansteigt.

Die Kantone sollten ferner – um eben soziale Spannungen zu verhindern, die heute in verschiedenen Regionen bestehen, nicht nur im Tessin, nicht nur in der Rhonegegend, sondern auch in der Nähe des Vorarlbergs, in Graubünden – eingeladen werden, bei der Zulassung von Grenzgängern dringend die Einhaltung der gesamtarbeitsvertraglichen und branchenüblichen Arbeits- und Lohnbedingungen zu überprüfen.

Zum Schwarzarbeiterproblem ist nach meiner Meinung die Antwort des Bundesrates sehr unbefriedigend. Das neue Ausländergesetz hätte ja eine Verschärfung der Bussenansätze vorgesehen. Der Schlüssel zur Lösung des Schwarzarbeiterproblems liegt nach unserer Auffassung in einer strengeren Erfassung der fehlbaren Arbeitgeber. Die Beschäftigung von Schwarzarbeitern darf nicht mehr, wie das in verschiedenen Gegenden unseres Landes geschieht, einfach als Kavaliersdelikt abgetan werden. Noch im August 1982 hat der Vorgänger von Herrn Bundesrat Friedrich, Herr Bundesrat Furgler, an einer Konferenz mit den Kantonen laut Presse erklärt: «Nicht nur der Schwarzarbeiter, sondern auch sein Arbeitgeber muss mit einem Strafverfahren rechnen, wobei die illegale Beschäftigung von Ausländern als Vergehen betrachtet werden kann.» Das ist heute leider nicht der Fall. Der Bundesrat kommt in seiner Antwort zum Schluss, er hätte nach der heutigen Gesetzgebung auf die Kantone keine Einwirkungsmöglichkeiten. Tatsache ist, dass die Beschäftigung von Schwarzarbeitern ganz unterschiedlich, je nach dem Kanton, wo das geschieht, gehandhabt wird. Hier sollte im Sinne der Rechtsgleichheit für den Bürger doch eine gleiche Behandlung vorgesehen werden. Deshalb sollte gerade in diesem Punkt eine Teilrevision des ANAG (Ausländergesetzes) in Aussicht genommen wer-

den, damit bei der Beschäftigung von Schwarzarbeitern der Bund auf die Kantone entsprechend einwirken kann.

Ich komme zum Schluss: Obwohl in verschiedener Beziehung die Antwort des Bundesrates nicht befriedigt, erkläre ich mich mit der Umwandlung der Motion in ein Postulat einverstanden. Ablehnen muss ich dagegen – obschon ich jetzt für eine effektive Stabilisierungspolitik eingetreten bin – Dr.-Eisenbart-Methoden, wie sie Kollega Fritz Meier vorschlägt, oder auch rassistische Tendenzen, wie sie im Punkt 2 der Motion Oehen vorkommen.

82.450

Interpellation Jelmini

Ausländerfragen

Interpellation Jelmini

Population étrangère en Suisse

Wortlaut der Interpellation vom 23. Juni 1982

Was gedenkt der Bundesrat nach der Abstimmung über das Ausländergesetz zu tun:

- bezüglich der Stabilisierung des Bestandes der ausländischen Bevölkerung;
- bezüglich der Verbesserung der Rechtsstellung der Ausländer;
- bezüglich ihrer Integration?

Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, dass Klarheit darüber geschaffen werden muss, wieweit Saisonbewilligungen für Betriebe gewährt werden, die keine echten Saisonbetriebe sind?

Texte de l'interpellation du 23 juin 1982

Qu'est-ce que le Conseil fédéral a l'intention de faire après la votation relative à la loi sur les étrangers:

- en ce qui concerne la stabilisation de l'effectif de la population étrangère
- en ce qui concerne l'amélioration de la situation juridique des étrangers
- en ce qui concerne leur intégration?

Le Conseil fédéral n'est-il pas d'avis qu'il s'agit d'examiner dans quelle mesure on accorde des permis de travail saisonniers aux entreprises n'ayant pas un authentique caractère saisonnier?

M. Jelmini: Il est difficile d'interpréter le résultat d'une votation populaire et en particulier celui de la votation du 6 juin 1982. Je partage le jugement du Conseil fédéral lorsqu'il affirme très prudemment que les voix négatives exprimées par le peuple à cette occasion tiennent à plusieurs raisons. Dans sa réponse aux interventions personnelles de M. Oehen et du groupe socialiste, le gouvernement a déjà répondu pratiquement en grande partie à mon interpellation.

Je comprends l'attitude du Conseil fédéral, qui veut procéder par étapes à un remaniement de la politique des étrangers avant de mettre en chantier une nouvelle révision de la loi. Cependant, une analyse approfondie de la situation qui pourra être pour l'essentiel assez rapide, pourra faire ressortir les changements qui sont vraiment nécessaires et même urgents et les modifications qui, lors des débats aux Chambres et dans les discussions successives au sein de l'opinion publique, n'ont pas été contestées. Je suis convaincu qu'une grande partie de ces modifications peuvent être introduites sans qu'il soit nécessaire de procéder à une révision complète de la législation. Au contraire, elles pourront la précéder, voire la préparer harmonieusement,

Motion der sozialdemokratischen Fraktion Ausländerpolitik

Motion du groupe socialiste Législation sur les étrangers

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.414
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.03.1983 - 15:30
Date	
Data	
Seite	251-255
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 273

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.