

Die Fremdarbeiterfrage im Lichte der wirtschaftlichen Überexpansion

Autor(en): **Wehrli, Bernhard**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **42 (1962-1963)**

Heft 3

PDF erstellt am: **26.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161344>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

lich von *einem* westlichen Land oder von einer Gruppe westlicher Länder zu beziehen. Sie können es sich jedoch erlauben, diese Hilfe anzunehmen, wenn sie unter dem Deckmantel der Vereinten Nationen kommt. In dieser Weise bilden die Vereinten Nationen eine wesentliche Brücke zwischen den blühenden Staaten Europas und Nordamerikas und den in Entwicklung begriffenen Ländern der südlichen Hemisphären.

Doch kehren wir zur Frage zurück, die im Titel dieses Aufsatzes gestellt wurde: Können die Vereinten Nationen überleben? Wir können nicht wissen, ob die Vereinten Nationen als ein Organ der Aktion werden überleben können. Aber wir wissen dies: Wenn wir diese Fragen verneinen, so haben wir uns eine andere Frage zu stellen: Kann die Menschheit überleben?

Nach einem in der American Foreign Law Association in New York gehaltenen Vortrag.

Die Fremdarbeiterfrage im Lichte der wirtschaftlichen Überexpansion

BERNHARD WEHRLI

Zur Ausgangslage

Die schweizerische Wirtschaft hat sich heute damit abzufinden, daß eine wesentliche weitere Steigerung des Fremdarbeiterbestandes infolge der günstigen ökonomischen Entwicklung im europäischen Ausland nur noch in sehr beschränktem Umfange möglich sein dürfte, jedenfalls insoweit qualifiziertes Personal benötigt wird. Sie steht ferner vor der Tatsache der Überfremdung des Arbeitsmarktes, die zu einer Gefahr besonderer Art geworden ist. Selbst wenn sich das Fremdarbeiterheer an sich noch vermehren ließe, wäre dies staatspolitisch unerwünscht. Zudem hat unsere Wirtschaft dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Expansion der letzten Jahre die Produktivkräfte in einer Weise überbeansprucht hat, welche die Inflationstendenz besorgniserregend verstärkt.

Soll es nicht zu einschneidenden Staatsinterventionen kommen, bleibt der schweizerischen Privatwirtschaft nur übrig, ihre löbliche Unternehmungslust wenigstens hinsichtlich der sich im Inland abspielenden Tätigkeit freiwillig zu zügeln. Die bekannte *Erklärung der Spitzenverbände zur Konjunkturlage* vom 23. Januar 1962 empfiehlt denn auch den Unternehmern, die Gesamtzahl der Arbeitskräfte nicht mehr wesentlich zu erhöhen; dies ist nicht nur als Beitrag an die Konjunkturdämpfung gemeint, sondern auch als Versuch, mittels eines Verzichtes auf übertriebene Expansion der weiteren Überfremdung entgegenzuwirken.

Im folgenden sei versucht, das Problem des Wirtschaftswachstums in seiner Beziehung zu einigen bis anhin *wenig beachteten Aspekten der Fremdarbeiterfrage* zu beleuchten¹. Der Verfasser ist sich dabei bewußt, daß das Ungleichgewicht, in dem sich die schweizerische Wirtschaft gegenwärtig befindet, sich nicht allein von dieser Seite her korrigieren läßt. Dieses Ungleichgewicht ist nicht nur vorübergehend konjunktureller, sondern im wesentlichen struktureller Art, wurden doch die Produktivkräfte in einer Weise entfesselt, die in großem Ausmaß als irreversibel zu betrachten ist (auch im Falle einer gewissen Wandlung des Konjunkturklimas). Der Grund ist nicht zuletzt auf dem Kapitalmarkt zu suchen. Trotz größter Inanspruchnahme durch Bau- und andere Kredite, trotz steigendem Einfuhrüberschuß und trotz der neuerdings eingetretenen Passivierung der Ertragsbilanz hat er die Fähigkeit verloren, das Wirtschaftsleben zu regulieren. Dies ist vor allem auf die Kapitalzuflüsse aus dem Ausland zurückzuführen, die während Jahren bei jeder politischen Störung immer wieder von neuem einsetzen. Der Verfasser weiß ferner sehr wohl, daß die Zukunftsaussichten der schweizerischen Wirtschaft zu einem maßgebenden Teil von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit abhängen. In dieser Beziehung steht unsere Außenwirtschaft vor schweren Belastungsproben, gleichgültig, ob es gelingt, das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im angestrebten Sinn der Assoziierung oder lediglich auf Grund handelsvertraglicher Abmachungen zu regeln. Schließlich sei daran erinnert, wie wenig es braucht, damit ungenügende wirtschaftliche Dynamik in einen Zustand der Stagnation umschlägt. In diesem Zusammenhang ist auf das Beispiel der USA hinzuweisen. Behörden und Privatwirtschaft dieser immer noch größten Wirtschaftsmacht des Westens haben es, obschon die Rezession immer wieder als überwunden erklärt wurde, noch nicht zustandegebracht, die Zahl der Arbeitslosen unter 5% der Erwerbstätigen zu senken.

¹ Über diese Frage vgl. auch Gerhard Winterberger: Das Problem der Fremdarbeiter in der Schweiz. Schweizer Monatshefte, Maiheft 1961.

Was zeigt die Statistik?

Es ist wertvoll, sich über das Ausmaß des wirtschaftlichen Aufschwungs der letzten Jahre zahlenmäßig einige approximative Vorstellungen zu machen.

Nominal betrug 1960 das schweizerische *Netto-Sozialprodukt* nach den Schätzungen des Eidgenössischen Statistischen Amtes 34,0 Milliarden Franken (1959: 31,5 Mrd.; 1958: 29,9 Mrd.; 1950: 18,3 Mrd.). Real, das heißt zu Preisen von 1938 gerechnet, hat es von 11,48 Milliarden Franken im Jahre 1950 bis 1960 auf 18,55 Milliarden zugenommen. Dies entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Zuwachsrate von fast 5%. Das Expansionstempo hat sich in den letzten Jahren in ganz unerwartetem Maße beschleunigt, erreichte doch der Zuwachs 1959 und 1960 gegenüber den Vorjahren jedesmal über 6%.

Die Volkseinkommensstatistik für 1961 wird zweifellos eine noch stärkere Expansion ausweisen. Die Schweiz gehört zu den Ländern, denen es in den letzten Jahren gelungen ist, die wirtschaftliche Tätigkeit relativ am stärksten zu intensivieren. Wohl können sich die «Wirtschaftswunderländer» (Westdeutschland, Italien und Japan) noch etwas höherer Zuwachsraten rühmen; es ist aber zu beachten, daß dort, nach den Verheerungen des Krieges, die Produktion auf einem viel tieferen Niveau neu beginnen mußte. In den meisten andern Industrieländern des Westens ist die Expansion der Wirtschaft aber weniger rasch vorangeschritten als bei uns. Besonders tief liegt die Zuwachsrate in den beiden großen angelsächsischen Staaten, wo sie in den letzten Jahren kaum je 3% erreicht haben dürfte.

Bei aller Zurückhaltung gegenüber Prognosen ist es auch wichtig, sich vorzustellen, wie sich die *Möglichkeiten eines künftigen Wirtschaftswachstums* präsentieren, und zwar vor allem im Zusammenhang mit der Fremdarbeiterfrage.

Die Nationalökonomien schätzen, die durchschnittliche Arbeitsproduktivität (reales Sozialprodukt pro Berufstätiger) werde — trotz fortschreitender Rationalisierung und Technisierung — in den nächsten Jahren kaum mehr als 2% jährlich steigen. Auf Grund der Geburtenentwicklung seit Kriegsende und der zu erwartenden Mortalität läßt sich der Zuwachs an einheimischen Arbeitskräften in den nächsten zehn Jahren ziemlich genau errechnen. Er wird 1% pro Jahr keinesfalls übersteigen, sondern eher darunter liegen. Bei gleichbleibendem Fremdarbeiterbestand ist folglich nur an ein weiteres Wirtschaftswachstum bis zu höchstens 3% (oder eher darunter) zu denken. Jedermann kann sich seine eigenen Gedanken darüber machen, welche zusätzlichen Ausländerheere — sofern sie überhaupt noch zur Verfügung stehen sollten — nötig wären, um das Expansionstempo einzuhalten, an das man sich in den letzten Jahren gewöhnt hat, oder darüber, welche Wirtschaftsschrumpfung einträte, wenn sich der heutige Fremdarbeiterbestand infolge einer noch stärkeren Verknappung des europäischen Arbeitsmarktes nicht mehr aufrechterhalten ließe.

Wer sich noch der Krisenzeit der dreißiger Jahre mit ihrer Massenarbeitslosigkeit erinnert, wird sich nicht mit dem Gedanken befreunden können, das schweizerische Wirtschaftsleben während längerer Zeit der Erstarrung anheimfallen zu lassen. Nichtsdestoweniger werden sich Industrie, Handel und Gewerbe so verhalten müssen, daß der Fremdarbeiterbestand einstweilen nicht mehr weiter ansteigt. Die bloße Tatsache, daß unsere Wirtschaft je nach Saison bis zu 550 000 ausländische Arbeitskräfte beschäftigt (die Niedergelassenen nicht eingerechnet), hat unser Land in eine nicht mehr zu verantwortende Abhängigkeit von den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Vorgängen im Ausland gebracht. Wer dies noch nicht einsehen wollte, dem hat die «Inspektionsreise» des italienischen Arbeitsministers *Sullo* die Augen geöffnet. Was diese Abhängigkeit praktisch bedeutet, zeigt folgendes Beispiel: Von sämtlichen im Herbst 1961 gezählten 718 000 Fabrikarbeitern waren 218 000 Ausländer (30,4%). In der Bekleidungsindustrie entfielen auf 66 000 Fabrikarbeiter 32 000 Ausländer (nahezu 50%); in der Textilindustrie lauteten die Zahlen 70 000 und 29 000 (41,4%), in der Maschinenindustrie 199 000 und 58 000 (29,1%). Wie sehr die Entwicklung einer so stark expandierenden Branche wie der Maschinenindustrie auf dem Zuzug ausländischer Arbeitskräfte beruht, zeigt die Tatsache, daß von den in diesem Wirtschaftszweig 10 Jahre zuvor tätig gewesenenen 130 000 Fabrikarbeitern nur ca. 11 000 Ausländer gewesen waren (8,5%).

Die Assimilierung als Zukunftsaufgabe

Die empfindlichste Schwäche der schweizerischen Volkswirtschaft liegt heute darin, daß ihr ein allzu bedeutender Prozentsatz der Arbeitskräfte (nämlich der Großteil der Fremdarbeiter) nur gewissermaßen auf Abruf zur Verfügung steht. Nun sollte aber der Umfang der wirtschaftlichen Aktivität wieder in ein vernünftigeres Verhältnis zu den naturgegebenen Produktionsmöglichkeiten unseres Kleinstaates gebracht werden. Dies ist nur möglich, wenn es gelingt — ohne den Personalbestand an sich allzu stark abzubauen — den Anteil der dauernd verfügbaren Arbeitskräfte zu erhöhen. Da nun die geburtenreichen Jahrgänge der vierziger Jahre ins erwerbsfähige Alter treten, ist zu erwarten, daß sich auf seiten der schweizerischen Arbeitskraft ein etwas größeres Angebot ergeben wird. Den unablässig gestiegenen Ansprüchen der Wirtschaft wird es aber nicht genügen. Die Arbeitszeitverkürzungen haben die Diskrepanz zwischen Personalbedarf und Angebot noch verschlimmert. Es stellt sich deshalb gebieterisch die Frage, ob nicht ein Teil derjenigen ausländischen Arbeitskräfte, auf welche die Wirtschaft selbst im Falle einer gewissen konjunkturellen Rezession dringend angewiesen bleibt, *assimiliert*, das heißt dauernd dem schweizerischen Wirtschafts- und Volkskörper einverleibt werden könnte.

Nur auf diese Weise läßt sich die Abhängigkeit der schweizerischen Wirtschaft von den ausländischen Arbeitsmärkten entscheidend vermindern.

Wie steht es mit den bisherigen «Assimilationserfolgen»? Ende 1961 gab es in der Schweiz ca. 610 000 Ausländer, die als *ansässig* bezeichnet werden können (11,1% der Wohnbevölkerung). Davon waren nur ca. 175 000 so lange in unserem Lande wohnhaft, daß ihnen eine *Niederlassungsbewilligung* erteilt werden konnte; diese Bewilligung stellt den Ausländer in wirtschaftlicher Beziehung dem Schweizer gleich und bildet gewissermaßen den ersten Schritt der Assimilierung, deren zweite und wichtigste Etappe in der Einbürgerung besteht. Unter den Niedergelassenen ist der Anteil der nicht erwerbstätigen Frauen, Kinder, Rentner etc. relativ groß. An der wirtschaftlichen Tätigkeit sind die Niedergelassenen deshalb nur relativ schwach beteiligt. Was beispielsweise die Industrie betrifft, so befinden sich nur 18 500 der 218 000 in Fabrikbetrieben tätigen Ausländer in diesem fremdenpolizeilich bevorzugten Status. Neben den Niedergelassenen «wohnten» Ende 1961 in der Schweiz 435 000 Ausländer mit *Aufenthaltsbewilligungen*. In dieser Zahl sind die Saisonniers und die Grenzgänger nicht inbegriffen, die nicht als in der Schweiz «ansässig» betrachtet werden können. Was sämtliche Erwerbstätigen betrifft, so waren im August 1961 neben den Niedergelassenen in der Schweiz tätig: 173 459 Saisonarbeiter, 332 364 Nichtsaisonarbeiter und 42 489 Grenzgänger.

Bekanntlich hat es in der Zeit vor dem 1. Weltkrieg eine erste Überfremdungswelle gegeben. Damals war der Anteil der in der Schweiz wohnhaften Ausländer an der Gesamtbevölkerung sogar noch etwas größer. Hingegen waren noch nie in der Geschichte unseres Bundesstaates die Niedergelassenen im Verhältnis zur gesamten Ausländerzahl so schwach vertreten wie heute! Dies ist zum Teil aus dem natürlichen Rotationsbedürfnis zahlreicher ausländischer Arbeiter zu erklären. Von und nach Italien zum Beispiel herrscht über die Grenze ein ständiges Hin und Her. Es haben dazu aber auch gewisse Besonderheiten der schweizerischen *Arbeitsmarktpolitik* beigetragen: Während den zehn letzten Jahren der wirtschaftlichen Expansion und der zunehmenden Einwanderung glaubten die Behörden, es bei der fremdenpolizeilichen Zulassungspraxis gleichzeitig der Arbeitgeberschaft wie den Gewerkschaften recht machen zu können. Die Arbeitgeber wurden in den Stand gesetzt, ihren steigenden Bedarf an ausländischen Arbeitern quantitativ nahezu ohne Restriktion zu decken; andererseits wurden die Gewerkschaften insofern befriedigt, als man es vielen Fremdarbeitern erschwerte, in der Schweiz seßhaft zu werden, indem die Rotation auch künstlich gefördert wurde (mittels Kurzfristigkeit der Bewilligungen, Zurückhaltung in der Bewilligung des Berufswechsels, Erschwerung des Nachzuges der Familie). Diese Vorsichtsmaßregeln, die einen politischen Interessenausgleich bezweckten, waren zum Teil nur solange berechtigt, als sich die steigende Nachfrage nach Fremdarbeitern mit gutem Gewissen als vorübergehendes Phänomen betrachten ließ. Unsere ausländischen Helfer heute

noch als bloße «Konjunkturpuffer» zu behandeln, widerspricht aber jeder ökonomischen Vernunft. Dem Versuch einer organischen Assimilierung vermögen wir nicht mehr zu entrinnen. Die Assimilierung sollte geradezu das Hauptziel unserer langfristigen Ausländerpolitik bilden, selbst auf die Gefahr hin, daß bei vermehrtem Nachzug der Familie die Zahl der Ausländer, statistisch gesehen, zunächst noch weiter wachsen wird und überdies recht kostspielige Bedürfnisse der Wohnraumbeschaffung entstehen werden.

Vor allem gibt die strukturelle Zusammensetzung des Heeres der «Nicht-saisonarbeiter» zu denken (August 1961: ca. 332 000). Die offizielle Statistik sagt leider nicht, wie groß hier der Anteil der Ausländer mit längerer ununterbrochener Aufenthaltsdauer (beispielsweise 3—4 Jahre) ist. Es dürfte sich aber kaum um mehr als 25% handeln. Wie viele davon sind verheiratete Männer? Und wie vielen von diesen wurde gestattet, die Familie nachzuziehen? Verschiedene Beobachtungen deuten darauf hin, daß vor allem die zuletzt genannte Ausländerkategorie nur äußerst schwach vertreten ist, obschon Industrie, Gewerbe, Hotellerie und andere Wirtschaftszweige ein besonderes Interesse hätten, gerade sie zu vermehren. Die ständige Rotation der Arbeitskräfte vermindert nicht nur die Produktivität, sondern sie verunmöglicht es auch, die Voraussetzungen zu schaffen, um bewährte Mitarbeiter dauernd an die Schweiz zu binden.

Als entscheidende Etappe der Assimilierung ist freilich erst die *Einbürgerung* zu betrachten, was nicht bedeutet, daß damit der Ausländer bereits zum vollkommenen Schweizer würde. In dieser Beziehung liegen die Dinge besonders im argen. Bei einem Bestand von ca. 610 000 in der Schweiz «ansässigen» Ausländern haben wir 1961 nur 3280 eingebürgert (1960: 3276). Offensichtlich ist in der schweizerischen Ausländerpolitik die «Abgangsrate» hinter der Zuwachsrates weit zurückgeblieben!

Gemäß Bürgerrechtsgesetz kann das Schweizer Bürgerrecht an Ausländer erteilt werden, die während einer bestimmten Zahl von Jahren im Lande wohnhaft waren, wobei die in der Schweiz geborenen Ausländer hinsichtlich der ununterbrochenen Ansässigkeit vor Einreichung des Gesuches etwas weniger strenge Bedingungen erfüllen müssen. Es liegt dem Verfasser dieses Aufsatzes fern, zu postulieren, man sollte sämtlichen «Nicht-saisonarbeitern», auf die unsere aufgeblähte Wirtschaft nunmehr auf Gedeih und Verderben angewiesen ist, das Schweizer Bürgerrecht gewissermaßen nachwerfen, sofern sie nur gerade die Minimalbedingungen des Bürgerrechtsgesetzes erfüllen. Die Aufenthalts- und Niederlassungspraxis sollte aber auf die Einbürgerungspolitik abgestimmt werden, in dem Sinne, daß eine möglichst große Zahl der von der Wirtschaft dauernd benötigten Arbeitskräfte die Chance erhält, die genannten Mindestbedingungen zu erfüllen und so für sich — sofern sie Schweizer werden wollen — oder ihre Kinder die spätere Einbürgerung vorzubereiten.

Je mehr Ausländern man es gestattet, die Familie nachzuziehen, desto

stärker wird übrigens die Zahl der *ausländischen Kinder* wachsen, die *in der Schweiz geboren* sind. Bei ihnen wird die Assimilationsfähigkeit am größten sein. Auch diese Chance gilt es auszunützen. In der Schweiz geborene Kinder ausländischer Eltern könnten von Gesetzes wegen zu Schweizerbürgern erklärt werden, falls die Mutter schweizerischer Abstammung ist. Diese Möglichkeit des *jus soli* ist in einer 1928 angenommenen Novelle der Bundesverfassung ausdrücklich vorgesehen. Leider wurde von ihr bis zum heutigen Tag nicht Gebrauch gemacht.

Von Kreisen, welche die Überfremdungsgefahr zu bagatellisieren pflegen, wird immer wieder beschwichtigend eingewendet, man dürfe die Assimilierungskraft des Schweizervolkes nicht unterschätzen. Dies dürfte insofern richtig sein, als die meisten Ausländer, die in unserem Lande Arbeit suchen, dies unterließen, würden sie sich bei uns nicht wohl fühlen. Offensichtlich sagen ihnen Arbeits- und allgemeine Lebensbedingungen hierzulande besser zu als in ihrer Heimat. Die Anziehungskraft, die unser Land trotz der Steigerung des Lebensstandards im Ausland bis jetzt ausübte, könnte aber bis zu einem gewissen Grade verloren gehen. Die Arbeitsplätze und der Lebensstandard im umliegenden Ausland nehmen ständig zu. Die sich in der EWG anbahnende Freizügigkeit der Arbeitskräfte und Harmonisierung der Sozialversicherung ist im Begriff, zu einem neuen Wettbewerbsfaktor auf dem europäischen Arbeitsmarkt zu werden. Es wird sich für die Schweiz nie darum handeln können, selber diese Freizügigkeit im vollen Umfang zu proklamieren, weil dies den Verzicht auf die Fremdenpolizeihoheit, als des souveränen staatlichen Rechtes, sich von der Überfremdung zu schützen, zur Folge hätte. Wie eingangs erwähnt, liegt das aktuelle wirtschaftspolitische Hauptproblem auch nicht mehr darin, noch weitere ausländische Arbeitskräfte ins Land zu ziehen. Gelingt es, den rechtlichen Status bei einem genügend großen Teil der Ausländer, auf die unsere Wirtschaft dauernd angewiesen ist, zu stabilisieren und ihre wirtschaftliche Existenz dauernd zu gewährleisten, so ist bereits viel erreicht. Sollte dies nicht gelingen, so würden wir die Wirtschaft der Gefahr aussetzen, überhaupt auf jede Expansion verzichten zu müssen. Dann würde es sich nicht mehr darum handeln, die Wachstumsquote von gegenwärtig 6—7% auf 2—3% zu reduzieren, sondern wir sähen uns vor der Tatsache, daß trotz Technisierung und Rationalisierung ein Wachstum der Wirtschaft überhaupt nicht mehr möglich erschiene.

Seit der «Inspektionsreise» des Herrn Sullo ist es in der Schweiz üblich geworden, anstatt von Fremdarbeitern nur noch von *Gastarbeitern* zu reden. Sorgen wir dafür, daß sich die besten unter unseren «Gästen» bei uns so wohl fühlen, daß in ihnen der Wunsch entsteht, mit Kindern und Kindeskindern dauernd bei uns zu verweilen.