

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 52 (1960)

Heft: 9

Artikel: Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus

Autor: Pedotti, G.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-353948>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus

I. Allgemeine Arbeitsmarkt- und Zulassungspolitik

Gemäß Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung vom 22. Juni 1951 trifft der Bund in Verbindung mit den Kantonen im Interesse der Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die zur Förderung der Arbeitsvermittlung notwendigen Maßnahmen, die dem *zweckmäßigen Ausgleich zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage* dienen. Die Arbeitsmarktpolitik hat also zum Ziel, den arbeitsfähigen und arbeitswilligen Personen eine angemessene Beschäftigung zu verschaffen. Auf der andern Seite muß sie auch den Ansprüchen der Wirtschaft nach Arbeitskräften nach Möglichkeit genügen.

Die *Mittel*, die zur Förderung des Ausgleichs auf dem Arbeitsmarkt angewendet werden, sind sehr verschieden, je nach der Wirtschafts- und Beschäftigungslage. In Zeiten des Beschäftigungsrückganges und der Arbeitslosigkeit geht es in erster Linie um die Erhaltung und Auswertung der vorhandenen Arbeitsgelegenheiten zugunsten der einheimischen Bevölkerung. Heute dagegen steht, wie immer in Zeiten guter Konjunktur, das Bestreben im Vordergrund, der Wirtschaft die Gewinnung der benötigten Arbeitskräfte im In- und Ausland zu ermöglichen und wenn nötig zu erleichtern.

Von allen arbeitsmarktpolitischen Mitteln zur Regulierung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sind für unser Land weitaus die wichtigsten der *Beizug und der Abbau ausländischer Arbeitskräfte*. Als hochindustrialisiertes und exportorientiertes Land mit arbeitsintensiver Produktion ist die Schweiz im allgemeinen – ausgenommen in Zeiten verbreiteter Krisen – auf die Beschäftigung fremder Arbeitskräfte angewiesen. Sie ermöglicht es, das Produktionsvolumen zu erweitern und trägt zur Erhaltung unseres hohen Lebensstandards bei. Der Ausländerbestand hat seit 1850, als die Industrialisierung voll einsetzte, bis zum Ersten Weltkrieg ständig zugenommen. 1910 belief sich der Anteil der Ausländer auf 15 Prozent der Gesamtbevölkerung und auf 17 Prozent der Berufstätigen. Infolge der beiden Weltkriege und der allgemeinen Wirtschaftskrise in der Zwischenzeit verminderte sich der Ausländerbestand dann so stark, daß bei der Volkszählung von 1950 die Ausländer nur noch 6 Prozent der Bevölkerung ausmachten.

Diese Zahl muß als ungewöhnlich niedrig gewertet werden. Sie ist nur durch die außerordentlichen Ereignisse und die stark eingeschränkte Wirtschaftstätigkeit in ungünstigsten Zeiten zu erklären. Mit dem erneuten Aufschwung der schweizerischen Wirtschaft nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges stieg denn auch sofort die Nachfrage nach Arbeitskräften wieder kräftig an. Da der

einheimische Arbeitsmarkt bald ausgeschöpft war und die Nachfrage hier nicht mehr befriedigt werden konnte, in den Nachbarländern aber große Reserven verfügbar waren, setzte wie in früheren Jahrzehnten die Einwanderung wieder ein. Sie ist entsprechend der – mit kurzen Unterbrüchen – ständig fortschreitenden Wirtschaftsexpansion allmählich angewachsen. Im Februar 1960 befanden sich 275 000 kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte in der Schweiz. Diesen Sommer wird die Zahl angesichts des Zuzuges von über 100 000 Saisonniers vermutlich auf annähernd 400 000 ansteigen.

Die hohe Zahl ausländischer Arbeitskräfte, die innert der kurzen Spanne von 15 Jahren erreicht worden ist, kann in der Tat zu Bedenken Anlaß geben. Verglichen mit dem Ausländeranteil in früheren Perioden wirtschaftlicher Prosperität ist sie allerdings nicht ungewöhnlich. Es ist eine Eigenart unserer Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, daß mit Ausnahme von Kriegs- und Krisenzeiten die Wirtschaftstätigkeit einen Umfang an Arbeit mit sich bringt, der von der im Lande vorhandenen Arbeitskraft allein nicht bewältigt werden könnte. Das ist eine Tatsache, mit der wir rechnen müssen.

Das heißt nun aber keineswegs, daß wir uns mit dieser Feststellung zufrieden geben; die Arbeitsmarktbehörden müssen stets auch die Möglichkeit einer weniger günstigen wirtschaftlichen Entwicklung im Auge behalten. Zwar ist anzunehmen, daß auch bei einer gewissen Rückbildung der gegenwärtigen Hochkonjunktur unsere Wirtschaft weiterhin auf eine beträchtliche Zahl von Ausländern angewiesen sein würde, vor allem auf qualifizierte Fachkräfte. Doch könnten schon leichtere Einbrüche in einzelnen Wirtschaftszweigen spürbaren Beschäftigungsrückgang und Teilarbeitslosigkeit verursachen. Ebenso könnten Umstellungen, auf die wir wegen der wirtschaftlichen Integration in Europa gefaßt sein müssen, den Arbeitsmarkt in der Schweiz ungünstig beeinflussen, wenn auch vielleicht nur vorübergehend und branchenweise. Trotz einer im großen und ganzen günstigen Wirtschaftsprognose haben deshalb die Arbeitsmarktbehörden Vorsorge zu treffen gegen allfällige Störungen. Im Interesse der Sicherung des Arbeitsplatzes für die einheimischen Arbeitnehmer müßte ein Abbau des Ausländerbestandes in Aussicht genommen werden.

Nach der seit dem Ersten Weltkrieg bestehenden Gesetzgebung haben die Behörden bei der Zulassung von Ausländern die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Ueberfremdung des Landes zu berücksichtigen. Die Prüfung der Lage des Arbeitsmarktes und der wirtschaftlichen Interessen des Landes im Zusammenhang mit dem Stellenantritt von Ausländern ist Aufgabe der Arbeitsmarktbehörden, vor allem der kantonalen Arbeitsämter und des Biga. Die Behörden haben also die Pflicht, die Einwanderung zu überwachen, sie einzudämmen oder zu liberalisieren,

entsprechend den jeweiligen wirtschaftlichen und demographischen Erfordernissen des Landes.

Die Arbeitsmarktbehörden machen ihre Zustimmung zur Aufenthaltsbewilligung für einen Ausländer in jedem Fall davon abhängig, ob der Bedarf der Wirtschaft auf dem einheimischen Arbeitsmarkt unter Ausschöpfung der noch vorhandenen Reserven nicht gedeckt werden kann. Dieser Grundsatz wird heute wie in Krisenzeiten hochgehalten. Diese Behörden wachen außerdem darüber, daß für Ausländer die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden und somit die Situation der einheimischen Arbeitskraft durch die Anwesenheit der Ausländer nicht ungünstig beeinflusst wird.

Aus den bisherigen Darlegungen ergibt sich, daß die Zahl der hier beschäftigten Ausländer *an sich* für den Arbeitsmarkt weniger bedeutsam ist als die Tatsache, daß jede Aufenthaltsbewilligung geprüft und den wirtschaftlichen Erfordernissen angepaßt wird. Wichtig ist vor allem, daß die Möglichkeit gewahrt bleibt, die Beschäftigung der Ausländer in gewissem Umfang nach Zahl, Berufszugehörigkeit und Qualifikation spätern Aenderungen der Wirtschaft noch anpassen zu können. Der «Plafond», von dem häufig die Rede ist, kann wirtschaftlich betrachtet nur eine variable Größe sein. Wenn nämlich alle einzelnen Aufenthaltsgesuche dahin geprüft werden, ob unter orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen der Bedarf der Wirtschaft nicht auf dem einheimischen Arbeitsmarkt gedeckt werden kann, und wenn Ausländer nur zugelassen werden, falls dies nicht zutrifft, so ist immer die sich aus dieser Praxis ergebende Zahl das Maximum, das man jeweils als Plafond bezeichnen kann. So mag vor einigen Jahren die Zahl 200 000 bis 300 000 gewesen sein. Beim heutigen Wirtschaftsvolumen können es in diesem Sommer 400 000 kontrollpflichtige Ausländer sein. Wesentlich ist dabei nicht die absolute Zahl, sondern die Tatsache, daß trotz dem hohen Bestand keine einheimischen Arbeitnehmer in ihrer beruflichen Tätigkeit beeinträchtigt werden. Wir sind überzeugt, daß die schweizerische Wirtschaft noch auf lange Sicht einen strukturellen Mangel an Arbeitskräften aufweisen und für fremde Arbeitnehmer aufnahmefähig sein wird.

Wir müssen uns auch der Tatsache bewußt bleiben, daß es letzten Endes im Interesse auch der einheimischen Arbeitnehmerschaft liegt, wenn es der Wirtschaft heute durch den Zuzug der benötigten Ausländer ermöglicht wird, sich im scharfen internationalen Wettbewerb zu behaupten, Absatzmärkte in aller Welt zu erhalten und neue zu gewinnen. Denn die Vielfalt der auswärtigen Wirtschaftsbeziehungen schafft bessere Gewähr dafür, daß auch in rückläufigen Zeiten noch exportiert werden kann und die einheimischen Arbeitnehmer Beschäftigung haben.

Außer den bereits angeführten Faktoren, welche eher auf einen

hohen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften auf längere Sicht schließen lassen, erscheint es nicht ausgeschlossen, daß die Bestrebungen zur Verkürzung der Arbeitszeit sich zunächst in der gleichen Richtung auswirken könnten. Jedenfalls sind sie bei der Beurteilung des künftigen Bedarfes an zusätzlichen Kräften mit zu berücksichtigen. Arbeitszeitverkürzungen würden wohl nur dann keinen Mehrbedarf an Arbeitskräften zur Folge haben, wenn sie durch Steigerung der Produktivität wettgemacht werden können. Ein solcher Ausgleich ist aber nicht in allen Erwerbsgruppen möglich.

Auf der andern Seite – ich habe es bereits hervorgehoben – sollte die Anpassung der Zulassungspraxis an die heutigen Verhältnisse doch nur so weit gehen, daß den Behörden ein genügender Spielraum bleibt, um bei einer ungünstigen Entwicklung nötigenfalls Störungen auf dem Arbeitsmarkt noch Herr zu werden. Die zuständigen Behörden betrachten es als eine wichtige Aufgabe, die Zahl der dauernd zur Niederlassung gelangenden Ausländer zu überwachen. Diese Zahl darf nicht zu einer Höhe ansteigen, die später einmal, wenn vielleicht die wirtschaftliche Entwicklung stockt oder rückläufig wird, für den einheimischen Arbeitsmarkt zur untragbaren Belastung wird. Bis jetzt haben die periodischen Erhebungen über die Dauer des Aufenthalts der ausländischen Arbeitskräfte jeweils eine erhebliche Rotation aufgezeigt. Vorläufig würde somit die Möglichkeit bestehen, den Bestand einem eventuellen Beschäftigungsschwund anzupassen. Die Arbeitsmarktbehörden sind sich indessen bewußt, daß mit dem Andauern der Hochkonjunktur diese Anpassungsmöglichkeiten für eine spätere Zukunft allmählich abnehmen. Deshalb muß es ihr Hauptanliegen sein, dieser Gefahr nach Möglichkeit vorzubeugen.

Aus allen diesen Ueberlegungen heraus ergibt sich die Notwendigkeit einer *elastischen Arbeitsmarktpolitik*, die stets die langfristigen *und* die jeweiligen Bedürfnisse der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes vor Augen hat. Die Entwicklung der Integration in Europa weist täglich neue Aspekte auf, welche die wirtschaftlichen Möglichkeiten für die Schweiz beeinflussen, sie fördern oder verschlechtern können; die wichtige Mittellinie zwischen Lockerung und Zurückhaltung in der Zulassungspolitik muß deshalb in ständigem Bemühen neu gesucht werden.

Zu diesen vielfältigen wirtschaftlichen Gesichtspunkten kommt außerdem noch der *Faktor der Ueberfremdung*, der für die Zulassungspolitik je länger, desto mehr in den Vordergrund tritt. Ich brauche nur daran zu erinnern, daß die Forderung der Zulassung der *Familien* der ausländischen Arbeitskräfte aus humanitären Gründen und neuerdings auch zur Behebung von Rekrutierungsschwierigkeiten immer dringender erhoben wird. Eine entgegenkommende Praxis in dieser Hinsicht leistet aber der Stabilisierung und dauernden Niederlassung der Ausländer Vorschub. Auf alle diese mit der

Ueberfremdung zusammenhängenden, sehr komplexen Fragen, auch auf das Problem der möglichen Assimilierung vieler Ausländer, kann hier nicht eingetreten werden. Ich mußte mich darauf beschränken, kurz auf die wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Ueberlegungen hinzuweisen, aus deren Geist heraus die Weisungen entstanden sind, die ich nun im folgenden summarisch darlegen möchte.

II. Weisungen für die Begutachtungstätigkeit der Arbeitsämter

Das Biga als eidgenössische Zentralstelle für Arbeitsmarktfragen hat dafür zu sorgen, daß die allgemeinen Grundsätze der Zulassungspolitik, die vorstehend in groben Zügen umrissen wurden, in der ganzen Schweiz gleichmäßig angewendet werden. Es erteilt deshalb den kantonalen Arbeitsmarktbehörden die erforderlichen Weisungen für ihre Begutachtungstätigkeit. 1949 sind bereits einmal die wichtigsten Weisungen zusammengefaßt worden. Seither mußten laufend Aenderungen jener Vorschriften oder Einzelweisungen für bestimmte Fragen und gewisse Berufsgebiete erlassen werden, um den wechselnden Verhältnissen gerecht zu werden. Eine neuerliche Zusammenfassung aller Vorschriften und Richtlinien soll nun den Arbeitsämtern die Anwendung der Grundsätze erleichtern. Gleichzeitig werden einige Ergänzungen darin aufgenommen, die sich aus der neuesten Entwicklung ergeben haben. Dabei mußten auch die Verpflichtungen berücksichtigt werden, welche die Schweiz als Mitglied der OECE eingegangen ist.

Der Entwurf zu den Weisungen ist kürzlich auch von der Eidgenössischen Kommission für Arbeitsmarktfragen beraten und gebilligt worden, in welcher neben den Kantonen und der Wissenschaft Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände paritätisch vertreten sind. Die letzte Bereinigung wurde nach einer nochmaligen Besprechung mit Fachleuten der Arbeitsämter vorgenommen, so daß der Entwurf nun nächstens in Kraft gesetzt werden kann.

Mit den Weisungen erhalten die Arbeitsmarktbehörden ein Instrument der Zulassungspolitik in die Hand, das sie entsprechend der jeweiligen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage anwenden müssen. Die Weisungen enthalten die allgemein gültigen Regeln über die Voraussetzungen für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus. Sie geben auch grundsätzlich Aufschluß über das Vorgehen bei einem Wegfall der Voraussetzungen, also bei einem Abbau des Ausländerbestandes. Somit ermöglichen sie eine liberale Zulassungspraxis, wie sie heute angesichts der wirtschaftlichen Expansion und der zunehmenden Rekrutierungsschwierigkeiten angezeigt ist, bieten aber auch ohne weiteres die Grundlage für eine vermehrte, ja weitgehende Zurückhaltung, falls die Verhältnisse uns dazu zwingen sollten. Selbstverständlich stehen die Arbeitsämter in engem Kontakt mit dem Biga. Außerdem

stehen die Arbeitsmarktbehörden in ständiger Fühlung mit den Berufsverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Nur bei einer genauen Kenntnis der Wirtschafts- und Beschäftigungslage und ihrer großen und kleinen Schwankungen können die Weisungen den zeitlichen Erfordernissen gemäß angewendet werden.

Im folgenden soll vorerst kurz dargestellt werden, in welcher Hinsicht die Weisungen den Rahmen bieten für eine liberale Zulassungspolitik (1.), um später auf die zu allen Zeiten nötigen Sicherungen zugunsten der einheimischen Arbeitnehmer einzutreten (2.). Am Schluß soll skizziert werden, welche Vorsorge getroffen worden ist, um eine Anpassung der Zulassungspraxis an allfällige Rückschläge und Umstellungen auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten (3.).

1. Auf die Notwendigkeit, heute die Zulassung *liberal* zu handhaben, ist bereits einleitend hingewiesen worden. Die Wirtschafts- und Beschäftigungslage hat sich in Europa in den letzten Jahren derart geändert, daß die Zulassungspolitik gegenwärtig mehr als bisher auf die *Erleichterung* des Beizuges von ausländischen Arbeitskräften ausgerichtet sein muß, damit die Wirtschaft in der Schweiz nicht von der Arbeitskraftseite her in ihrer Konkurrenzfähigkeit auf dem europäischen und dem Weltmarkt gehindert wird. Lohnniveau und Lebensstandard sind in den Ländern, die für die Schweiz als Rekrutierungsgebiete in Betracht kommen, erheblich gestiegen. Länder wie Deutschland, die uns früher Arbeitskräfte zur Verfügung stellten, treten mit uns in Konkurrenz bei der Werbung von Arbeitskräften aus Gegenden, wo noch Reserven vorhanden sind. Eine große Anziehungskraft übt die ausgebaute Sozialversicherung mancher Aufnahmeländer auf die Auswanderer aus. Jedenfalls ist der Vorteil der höheren Löhne, welche die Schweiz noch bietet, in den Augen vieler arbeitssuchender Ausländer nicht mehr so groß, daß er die Vorzüge der sozialen Sicherheit im eigenen Land oder in aufnahmefähigen Drittländern zu kompensieren vermöchte.

a) Den zunehmenden Rekrutierungsschwierigkeiten muß in der Zulassungspraxis in der Weise Rechnung getragen werden, daß der Heranziehung ausländischer Arbeitskräfte aus *noch unerschlossenen Gebieten* keine Schwierigkeiten in den Weg gelegt, daß diese wenn nötig eher erleichtert wird. Selbstverständlich müssen für deren Zulassung die gleichen grundlegenden Voraussetzungen gegeben sein, wie sie allgemein gelten.

b) Eine liberale Haltung rechtfertigt sich aber vor allem gegenüber *ausländischen Arbeitnehmern*, die *seit mehreren Jahren in der Schweiz tätig sind* und sich bewährt haben. Zu diesem Entgegenkommen verpflichtet uns schon eine Vorschrift der OEEC-Regelung über die Beschäftigung von Angehörigen der Mitgliedstaaten. Danach muß solchen Ausländern, wenn sie fünf und mehr Jahre hier

beschäftigt waren und wenn keine persönlichen Ablehnungsgründe gegen sie vorliegen, die Aufenthaltsbewilligung als Arbeitnehmer weiterhin erteilt werden, und zwar entweder im gleichen Beruf oder, soweit in diesem Beruf eine besonders ernsthafte Arbeitslosigkeit herrscht, für einen andern Beruf. Diese Regelung gibt dem Ausländer nach fünfjähriger Anwesenheit eine gewisse Sicherheit in seiner Stellung, die ihm im allgemeinen genügend Anreiz bieten dürfte, um seine Tätigkeit weiterhin in der Schweiz auszuüben. Sie verleiht ihm aber doch nicht die Rechte des niedergelassenen Ausländers auf freien Berufswechsel und auf Selbständigmachung. Im Falle schwerwiegender Arbeitslosigkeit würde also noch die Möglichkeit einer Lenkung auf Mangelberufe bestehen.

c) Weitere Schritte in der Richtung einer gewissen Liberalisierung werden wohl da und dort gemacht unter dem Druck der Verhältnisse, hauptsächlich wenn es darum geht, *dringend benötigte Fachkräfte* der Wirtschaft zu erhalten, für die weder im Inland noch auch vermutlich im Ausland ebenbürtiger Ersatz gefunden werden könnte. Die Lockerungen bestehen meistens darin, daß unter Beibehaltung des Prinzipes die Ausnahmen liberaler angewendet werden.

Auf eine dieser Maßnahmen möchte ich hier kurz eintreten, weil sie von ziemlicher Tragweite sein kann für die Entwicklung des Ausländerbestandes: nämlich die *Neuerung in der Regelung für das Baugewerbe*. Sie wissen, daß einer unserer fundamentalsten Grundsätze darin besteht, die Aufenthaltsbewilligung für Ausländer auf die Saison zu beschränken, wenn und wo immer die beruflichen und betrieblichen Verhältnisse es gestatten. Vor allem im Baugewerbe mit der großen Zahl von Ausländern ist diese Praxis bis jetzt allgemein eingehalten worden. Nun hat aber die Hochkonjunktur zu einer beträchtlichen Verlängerung der Bausaison geführt. Die technischen Fortschritte ermöglichen überdies immer mehr, die Bautätigkeit während des Winters in gewissem Umfang aufrechtzuerhalten, eine Möglichkeit, die bei dem großen Wohnungsmangel sollte ausgenützt werden können. Es war deshalb schon seit einigen Jahren nicht mehr möglich, alle ausländischen Bauarbeiter nur für eine Saison von neun Monaten zuzulassen, wie es die Regel sein sollte. Die Behörden sahen sich zur Vorverlegung der Einreisefrist und zur Hinausschiebung des Ausreisetermines veranlaßt. Die dauernde Verkürzung der Zwischensaison im Winter birgt aber die große Gefahr in sich, daß der Saisoncharakter allmählich verwischt wird, so daß in zahlreichen Fällen die Gefahr der dauernden Festsetzung in der Schweiz besteht. Wir mußten deshalb von zwei Uebeln das kleinere wählen und in Aussicht nehmen, in bestimmten Fällen statt einer bloßen Saisonbewilligung einer Bewilligung für die Ganzjahresbeschäftigung zuzustimmen. Diese Regelung ist mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden beraten worden; die Verhandlungen gehen noch weiter. Die Bewil-

ligungen für die durchgehende Beschäftigung kommen nur ausnahmsweise in Betracht, und zwar für Betriebe, die ständig auch im Winter Arbeiten ausführen und die trotz Einhaltung der orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zufolge Abwanderung einheimischer Bauarbeiter und wegen mangelnden Nachwuchses keine oder eine ungenügende Stammbesetzung besitzen. Solche Bewilligungen sind in erster Linie für Maurer und für ausgesprochene Spezialisten in Aussicht genommen; in Gegenden, die weitgehend von einheimischen Arbeitskräften des Baugewerbes entblößt sind, können sie auch für andere Kräfte des Baugewerbes in Erwägung gezogen werden. Da diese ausländischen Bauarbeiter nicht in die Arbeitslosenversicherung aufgenommen werden können, haben die Arbeitgeber eine besondere Lösung für die Entschädigung der Ausländer während witterungsbedingten Arbeitsausfalles im Winter vorgesehen. Wir hoffen, bei vorsichtiger Anwendung der vorgesehenen Regelung den berechtigten Erfordernissen der Bauwirtschaft Rechnung tragen zu können, ohne den Grundsatz der Saisonmäßigkeit des Baugewerbes zu gefährden, wie es ohne diese Anpassung der Praxis zu befürchten wäre.

2. Wenn wir uns infolge der wirtschaftlichen Entwicklung zu einer Liberalisierung der Zulassungspraxis im einen oder andern Punkte veranlaßt gesehen haben, so ändert das dadurch nichts an der Grundhaltung der Weisungen. Nach wie vor sind alle *Sicherungen* eingebaut gegen unerwünschte Einbrüche in die vorsichtige Zulassungspolitik, die sich seit 1949 im allgemeinen bewährt hat.

a) Zu diesen Grundsätzen der Praxis zählen wir in erster Linie alle Maßnahmen, die der *Erhaltung des Arbeitsplatzes* und der *orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen* für die einheimischen Arbeitskräfte dienen. Durch die Prüfung der einzelnen Gesuche für ausländische Arbeitskräfte muß dafür gesorgt werden, daß alle *einheimischen Reserven* ausgeschöpft werden, soweit ihre Heranziehung zumutbar ist. Vor allem muß der Gefahr vorgebeugt werden, daß ältere Arbeitskräfte zugunsten jüngerer Ausländer frühzeitig abgebaut werden. Gegebenenfalls muß auch die Möglichkeit der Eingliederung Invaliden oder der Herausgabe von Heimarbeit geprüft werden, bevor der Anstellung von Ausländern zugestimmt wird. Ebenso bemühen sich die Arbeitsmarktbehörden, die Ansiedlung von Betrieben in wirtschaftlich weniger begünstigten Gebieten, namentlich in Land- und Berggegenden, zu fördern, indem sie Unternehmungen, die nur mit Hilfe von Ausländern gegründet und geführt werden können, nahelegen, für ihre Produktion einen solchen Standort zu wählen.

In den neuen Weisungen wird an einer – vielerorts zwar tatsächlich schon seit längerer Zeit erprobten – Praxis in bezug auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen allgemein festgehalten. Bereits

bisher bestand die Vorschrift, daß Ausländer nur zugelassen werden, wenn für sie gleicherweise wie für die einheimischen Kräfte die orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden, und daß solche Bedingungen in Normal- und Gesamtarbeitsverträgen für die Ausländer in gleicher Weise anwendbar sind. Diese Bestimmung ist nun folgendermaßen ergänzt worden:

Werden in einem Betrieb oder in einer Gegend für die vom Ausländer zu leistende Arbeit allgemein höhere Löhne bezahlt, als die Ansätze im geltenden Normal- oder Gesamtarbeitsvertrag es vorsehen, so ist auch der ausländische Arbeitnehmer für gleichwertige Arbeit gleich wie der Einheimische zu entlönnen, sobald, nötigenfalls nach einer Einarbeitungszeit, seine Leistungen beurteilt werden können. Das gleiche gilt auch für die übrigen Arbeitsbedingungen.

Diese Vorschrift dient wie viele andere der Erhaltung des *Arbeitsfriedens*. Die Begutachtungspraxis bei einer Gefährdung des Arbeitsfriedens ist in den Weisungen ebenfalls niedergelegt. Falls nämlich von der Erteilung oder Erneuerung von Aufenthaltsbewilligungen eine Gefährdung des Arbeitsfriedens zu befürchten wäre, kann nach Rücksprache mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Ablehnung der Bewilligung beantragt werden. Ist es in einer kollektiven Arbeitsstreitigkeit bereits zu Kampfmaßnahmen, wie Streik, Aussperrung oder Entlassungen, gekommen, so sollen während der Dauer in einem am Konflikt beteiligten Betrieb keine ausländischen Arbeitskräfte neu zugelassen werden. Ein bloß vertragsloser Zustand, der den Arbeitsfrieden nicht gefährdet, oder die Tatsache von Verhandlungen über einen Vertrag vermögen die Behörden wohl zu einer besonders vorsichtigen Zulassungspraxis zu veranlassen, sie bilden aber an sich keinen Grund zur Ablehnung. Die Arbeitsmarktbehörden verhalten sich also in solchen Konflikten neutral.

Bei dieser Gelegenheit muß ganz allgemein auf die Wichtigkeit der *Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsmarktbehörden und den Berufsverbänden* hingewiesen werden. Eine Änderung hat sich allerdings auf diesem Gebiet nicht als nötig erwiesen; die neuen Weisungen enthalten darüber die gleichen Richtlinien wie die bisherigen. Danach sind die interessierten Berufsverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu grundsätzlichen Fragen über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte anzuhören, insbesondere über Fragen des Bedarfes sowie der Arbeits- und Lohnbedingungen. Es bleibt den Kantonen freigestellt, diese Fragen paritätischen Kommissionen zu unterbreiten. Ebenso ist es ihnen überlassen, ob sie außer den grundsätzlichen Fragen den Verbänden oder paritätischen Kommissionen auch Einzelfälle zur Stellungnahme unterbreiten wollen.

Die Stellungnahme der Berufsverbände und der paritätischen Kommissionen hat nur *konsultativen* Charakter. Sie soll die begut-

achtende Behörde in die Lage versetzen, sich darüber ein Urteil zu bilden, ob die Anstellung der ausländischen Arbeitskräfte zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt und ob sie keine Beeinträchtigung der einheimischen Arbeitnehmer zur Folge hätte. Die begutachtende Behörde stellt denjenigen Antrag, den sie nach objektiver Prüfung und Abwägung der verschiedenen Interessen vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus verantworten kann. Begehren von Verbänden, die Zulassung von Ausländern von andern Faktoren abhängig zu machen, zum Beispiel vom Abschluß eines Gesamtarbeitsvertrages, vom Ergebnis allfälliger Verhandlungen über einen solchen, von der Zugehörigkeit des Arbeitgebers oder Ausländers zu einem Verband oder von Zugeständnissen arbeits- oder sozialrechtlicher Natur über das geltende Recht und die Orts- und Berufsgebräuche hinaus, finden keine Berücksichtigung. Die Weisungen bringen hierin also nichts grundsätzlich Neues. Wir dürfen daher wohl annehmen, daß die Gewerkschaften und die Arbeitsämter auch unter dem neuen Regime ersprießlich zusammenarbeiten werden.

b) Eine weitere Gruppe von Vorschriften über die Begutachtungstätigkeit dient – ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Sicherung des Arbeitsplatzes für die einheimischen Arbeitnehmer – der *Aufrechterhaltung der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt*. Dazu gehört einmal die Bestimmung, daß die Ausländer für die Einreise zum Stellenantritt grundsätzlich eine *Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung* benötigen; auf Gesuche von Ausländern, die aufs Geratewohl, ohne Zusicherung, eingereist sind, soll nur eingetreten werden, wenn der Bedarf offensichtlich oder dessen Dringlichkeit nachgewiesen und die Wahrscheinlichkeit, daß eine einheimische Arbeitskraft für die Stelle gefunden werden könnte, gering ist, also vor allem bei Mangelberufen. Weiter verfolgen einige Kontrollvorschriften den Zweck, ungeeignete Ausländer vom Arbeitsmarkt fernzuhalten.

Für die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt ist ferner die Bewilligungspflicht für den *Stellenwechsel* von größter Bedeutung. Sie wird deshalb in der bisherigen Art aufrechterhalten, was es ermöglicht, weiterhin der Abwanderung von Ausländern aus abgelegenen Gegenden in Städte und Industriezentren vorzubeugen, die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht nur beim ersten, sondern auch bei den weitem Stellenantritten zu überprüfen, die ungeeigneten Leute zu erfassen und auszuschalten, die Arbeitgeber zum Nachzug von einheimischem Nachwuchs anzuhalten und andere arbeitsmarktpolitische Forderungen durchzusetzen.

Es wird großer Wert darauf gelegt, die bisher bewährten Grundsätze über den *Berufswechsel* der ausländischen Arbeitskräfte unverändert in die neuen Weisungen zu übernehmen. Die Arbeitsmarktbehörden verhalten sich grundsätzlich ablehnend gegenüber Berufs-

wechseln. Andernfalls bestünde die Gefahr, daß viele Ausländer auf dem leichtesten Weg, nämlich zur Ausübung eines Mangelberufes, in die Schweiz einreisen und später durch Annahme einer ihnen besser zusagenden Arbeit in einem andern Beruf Störungen auf dem Arbeitsmarkt verursachen könnten. Die Ausnahmen, welche die Zustimmung zu einem Berufswechsel rechtfertigen können, sind umschrieben; so ist zum Beispiel nichts einzuwenden gegen den Uebergang von einem zu einem andern chronischen Mangelberuf und gegen den Uebertritt aus einer Ganzjahresbeschäftigung in eine Saisonstelle eines andern Berufes, wenn die Ausreise nach Ablauf der Saison gewährleistet ist.

Damit wurden nur einige der wichtigsten Bestimmungen aufgezählt, die unter allen Umständen, auch bei sehr guter Konjunktur, im Interesse des einheimischen Arbeitsmarktes auch nach den neuen Weisungen Anwendung finden.

3. Zum Schluß soll noch ein gedrängter Ueberblick gegeben werden über die dritte Gruppe von Maßnahmen der Weisungen, nämlich über die *Vorkehren*, die bei einem *Rückgang der Beschäftigung* eine *einschränkende Zulassungspolitik* gewährleisten. Sobald Anzeichen einer Verschlechterung der Beschäftigung festgestellt werden, hat das Arbeitsamt mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden das zweckmäßigste Vorgehen für die Anpassung zu besprechen. Es wird sodann mit den Arbeitgebern Fühlung nehmen und ihnen nahelegen, in *dem* Umfang ausländische Arbeitskräfte zu entlassen, der nötig ist, damit die Beschäftigung der einheimischen Arbeitnehmer des Betriebes möglichst lange nicht beeinträchtigt wird und damit gegebenenfalls Arbeitsplätze für einheimische Stellensuchende freigemacht werden. Eine weitsichtige Planung liegt auch im Interesse der ausländischen Arbeitskräfte selber. Der Abbau des Ausländerbestandes ist so frühzeitig einzuleiten, daß den einheimischen Arbeitskräften möglichst lange die volle Beschäftigung erhalten bleibt. Es muß den Betriebsinhabern die Notwendigkeit möglichst frühzeitiger Disposition zur Streckung der Arbeit für die Stammbesatzung vor Augen gehalten werden. Dabei ist auf die Ausführung dringender Arbeiten, namentlich für den Export, Rücksicht zu nehmen.

In Erwerbszweigen, wo der einheimische Nachwuchs zahlenmäßig nicht genügt, wie zum Beispiel in der Textilindustrie, ist den Betrieben die stufenweise Entlassung der Ausländer zu ermöglichen, damit genügend Zeit zur Verfügung steht für die Umstellung und die Einarbeitung einheimischer Nachwuchskräfte. Dabei sollte auch Arbeitnehmern aus dem Betrieb die Möglichkeit gegeben werden, sich in qualifiziertere Arbeiten, die von Ausländern ausgeführt worden sind, einzuarbeiten und Aufstiegsmöglichkeiten auszunützen.

Auf besondere betriebliche Verhältnisse ist Rücksicht zu nehmen.

Vor allem ist ausländischen Fachkräften die weitere Tätigkeit zu ermöglichen, wenn davon die geregelte Produktion und die Beschäftigung einheimischer Arbeitnehmer abhängt.

Soweit Arbeitgeber nicht von sich aus die nötigen Vorkehren treffen, hat das Arbeitsamt der Fremdenpolizei die für den Abbau erforderlichen Anträge zu stellen. Es kann nötigenfalls den Widerruf einer Bewilligung beantragen in allen Fällen, wo die Bewilligung mit der Widerrufsklausel erteilt worden ist. Diese Widerrufsmöglichkeit ist eingeführt worden, um – zur Entlastung der Behörden – die Bewilligungen auf längere Zeit erteilen zu können, trotzdem aber die Möglichkeit zu wahren, bei einem allfälligen Rückgang der Beschäftigung den Ausländerbestand nötigenfalls rasch abzubauen. Die Bewilligungen, die ohne Widerrufsklausel erteilt worden sind, können aus arbeitsmarktlichen Gründen nicht widerrufen werden; doch bietet sich bei Ablauf der Bewilligung dem Arbeitsamt die Gelegenheit, gegen die Erneuerung der Bewilligung Einspruch zu erheben.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß bei besonders ernsthafter Arbeitslosigkeit in einem Beruf sogar Angehörigen der OECE-Staaten mit fünf- und mehrjährigem Aufenthalt die Bewilligung nicht verlängert werden muß. Diese Möglichkeit gibt uns die Beruhigung, daß bei ausgesprochener Arbeitslosigkeit *alle* Arbeitskräfte in die Abbaumaßnahmen einbezogen werden könnten. Allerdings muß Angehörigen der OECE-Staaten mit fünf- und mehrjährigem Aufenthalt die Betätigung in einem andern, von der Arbeitslosigkeit nicht betroffenen Beruf gestattet werden.

Hand in Hand mit den Abbaumaßnahmen gegenüber den ausländischen Arbeitskräften müßten im Falle einer Verschlechterung der Beschäftigung natürlich auch konstruktive Maßnahmen zur Erleichterung der beruflichen Umstellung und Förderung der Mobilität der einheimischen Arbeitskräfte durchgeführt werden.

4. Die Weisungen bieten also in ihrer vorliegenden Fassung genügend Spielraum, um je nach der Beschäftigungslage eine liberale oder restriktive Zulassungspolitik zu betreiben. Sie werden aber nach Bedarf außerdem ständig ergänzt und allfälligen Veränderungen nach jeder Richtung hin angepaßt. Dabei sollen die Auswirkungen der Konjunktur auf dem Arbeitsmarkt laufend ihren Niederschlag in den Weisungen finden. Wir werden außerdem unsere Zulassungspolitik und damit unsere Weisungen möglichen strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die sich aus weltwirtschaftlichen Umstellungen für die Beschäftigungslage der Schweiz ergeben könnten, anpassen müssen.

Dr. G. Pedotti.