

Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes
Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Band: 64 (1972)
Heft: 11-12

Artikel: Abkommen Schweiz-EWG und Einwanderungspolitik
Autor: Jucker, Waldemar
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-354579>

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: 16.04.2025

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

Abkommen Schweiz-EWG und Einwanderungspolitik

Waldemar Jucker

I. Politische Staatsstruktur und Abkommen mit der EWG

Politisch besteht die Besonderheit der Europäischen Gemeinschaften (EWG, Kohle-Stahlgemeinschaft, Euratom) darin, dass ein erheblicher Teil der wirtschaftspolitischen Entscheide nicht mehr von den nationalen Parlamenten, sondern vom Ministerrat, zum Teil auch von der Exekutivbehörde, der Europäischen Kommission, getroffen wird. Diese «gemeinsamen Politiken» gehen im Agrarbereich am weitesten; die Vergemeinschaftung erstreckt sich jedoch auf immer weitere Bereiche, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Illustrationshalber seien einige weitere Bereiche genannt, wie z. B. Arbeitsmarktpolitik (Freizügigkeit der Binnenwanderung), Zölle und Handelspolitik (gemeinsamer Tarif), Steuern (Mehrwertsteuer, Kapitalverkehrssteuern), Transportpolitik (Diskriminierungsverbot bei der Frachtberechnung), Wettbewerbspolitik (für den grenzüberschreitenden Binnenhandel), Währungspolitik (erst im Anlaufen begriffen), Regionalpolitik (Investitionsbank, Sozialfonds). In der Aussenpolitik besteht erst eine Pflicht zur gegenseitigen Konsultation.

Trotz aller Schwierigkeiten und immer wieder auftretender sogenannter Krisen ist der Bereich der gemeinsamen Politik doch ständig ausgeweitet worden.

Das nun zwischen den Gemeinschaften und der Schweiz ausgehandelte Abkommen beschränkt sich auf die Errichtung einer industriellen Freihandelszone. Beide Seiten bauen die Zölle für Industriewaren auf Null ab. Darüber hinaus sorgt jede Vertragspartei selbst dafür, dass der grenzüberschreitende Verkehr nicht durch private Wettbewerbsbeschränkungen behindert oder durch die Ausnutzung marktherrschender Stellungen verfälscht wird.

Infolge dieser Beschränkung des materiellen Vertragsinhaltes konnte beidseitig jegliche Harmonisierungsverpflichtung vermieden werden. Die internen politischen Entscheidungsstrukturen bleiben unangetastet. In der Schweiz erfährt deshalb vor allem die direkte Demokratie keine Beeinträchtigung durch das Abkommen.

Auch die aussenpolitische Unabhängigkeit wird nicht gefährdet. Es besteht keinerlei Konsultationsverpflichtung. Die wirtschaftliche Absicherung der Neutralitätspolitik wird nicht beeinträchtigt. Beide Seiten bleiben frei, ohne Vertragskündigung ihnen notwendig erscheinende kriegswirtschaftliche Massnahmen zu treffen. Sie verpflichten sich, die Finanzierung der kriegswirtschaftlichen Massnahmen nicht-diskriminatorisch zu gestalten, d. h. sie z. B. nicht einsei-

tig nur durch Belastung der Einfuhr bei Schonung der Inlandproduzenten zu finanzieren.

Das Abkommen enthält zwar eine sogenannte Entwicklungsklausel. Für die Ueberwachung der Durchführung des Abkommens wird eine «Gemischte Kommission» bestellt. Jede Seite kann dort auch Wünsche über eventuelle Ergänzungsverträge anbringen. Kommt es – im gegenseitigen Einvernehmen – zu Verhandlungen, so hat die Kommission jedoch keinerlei Entscheidungsrecht. Sie kann Vorschläge ausarbeiten; diese erlangen jedoch nur Rechtskraft, wenn sie von den normalen innerstaatlichen Entscheidungsorganen genehmigt werden.

Wenn das Abkommen der Schweiz auch ermöglicht, die bestehenden politischen innerstaatlichen Entscheidungsverfahren unverändert beizubehalten, so verpflichtet sie sich anderseits nicht zur Aufrechterhaltung der bestehenden Zustände. Sie kann nach freiem Ermessen alle ihr notwendig erscheinenden Änderungen vornehmen. Da keine Harmonisierungsverpflichtungen bestehen, bleibt es ihr freigestellt, ob, wie und wann sie Änderungen vornehmen will.

II. Wirtschaftliche Auswirkungen des Abkommens mit den Europäischen Gemeinschaften

Das Sekretariat der Efta hat für jedes beteiligte Land zu berechnen versucht, um wieviel die Ausfuhr und Einfuhr infolge des Zollabbaus der Efta zusätzlich zur normalen Handelsentwicklung zugenommen hat. Ferner hat es geschätzt, in welchem Ausmass es durch den internen Zollabbau in Efta und EWG die Aufrechterhaltung der Zollschränken zwischen den beiden Gruppen zu Handelsverlagerungen gekommen ist, d. h. Bezüge z. B. aus der «fremden» Gruppe ersetzt worden sind durch Einkäufe innerhalb der eigenen zollfreien Gruppe. Für die Schweiz haben sich für 1967, das letzte Berechnungsjahr, folgende Zahlen ergeben:

Efta- und EWG-Wirkungen auf den Aussenhandel der Schweiz, 1967 in Mio Dollar

Warengruppe	Zusätzliche Einfuhr- steigerung aus der EFTA	Zusätzliche Ausfuhr- steigerung nach der EFTA	Minderausfuhr nach der EWG infolge Auf- rechterhaltung der Zoll- schränken
Lederwaren, Schuhwerk und Kautschukwaren	+ 11 Mio	+ 6 Mio	— 7 Mio
Holz, Holzwaren, Papierwaren	+ 70 Mio	+ 7 Mio	— 15 Mio
Textilien, Bekleidung	+ 71 Mio	+ 53 Mio	— 24 Mio

Warengruppe	Zusätzliche Einfuhr- steigerung aus der EFTA	Zusätzliche Ausfuhr- steigerung nach der EFTA	Minderausfuhr nach der EWG infolge Auf- rechterhaltung der Zoll- schränken
Chemische und Erdölerzeugnisse	+ 14 Mio	+ 24 Mio	— 30 Mio
Metalle und Metallwaren	+ 13 Mio	+ 24 Mio	— 6 Mio
Maschinen	+ 7 Mio	+ 82 Mio	— 17 Mio
Insgesamt (einschliesslich nicht aufgeführte Industriezweige	+ 194 Mio	+ 204 Mio	— 104 Mio

Quelle: Die Auswirkungen der EFTA und der EWG auf den Handel 1959 bis 1967. EFTA-Sekretariat, Genf, August 1972, S. 125 ff.

Die Einfuhrsteigerung war zu über zwei Dritteln auf zwei Gruppen konzentriert. Einmal auf den Papier- und Holzsektor wegen der Standortvorteile der skandinavischen Produzenten, dann auf Textilien und Bekleidung, wo der frühere schweizerische Zollschutz relativ hoch gewesen war. Interessant ist, dass die Textil- und Bekleidungsindustrie aber auch einen beträchtlichen Mehrexport nach der Efta erzielte. Die Efta hat damit zu einer verstärkten Spezialisierung innerhalb der Textil- und Bekleidungsindustrie geführt. Die durch den relativ hohen Zollschutz verzögerte Spezialisierung ist durch den Wegfall der Zölle innerhalb der Efta gewissermassen nachgeholt worden. Die übrigen zusätzlichen Ausfuhrsteigerungen verteilen sich auf die traditionellen Hersteller von Spezialitäten, d. h. vor allem die Chemie und die Metall- und Maschinenindustrie. Die Wirkungen auf die Uhrenindustrie waren nicht sehr bedeutend, da diese Branche schon vor dem Zollabbau über eine starke Markstellung verfügte.

Die Behinderung der Ausfuhr nach der EWG infolge des Weiterbestehens einer Zollgrenze wirkte sich auf fast alle schweizerischen Industrien aus. Das Schwergewicht der Behinderung lag jedoch bei der Chemie, Textilien und Bekleidung sowie bei Papier und Papierwaren und den Maschinen. Der gegenseitige Abbau der Zölle mit der EWG dürfte wohl in erster Linie diesen Branchen zugute kommen.

Da die EWG-Industrie gegenüber der schweizerischen Industrie in keiner Sparte über derart eindeutige Standortvorteile verfügt wie sie die nordische Industrie auf dem Zellulose- und Papiersektor besitzt, dürfte der Zollabbau auf der Importseite in keiner Branche zu einer ähnlich geballten Wirkung führen. Trotzdem die «alte», d. h. nicht erweiterte EWG bevölkerungsmässig etwa doppelt so gross ist wie die «alte» Efta, dürfte es kaum zu dramatischen Wirkungen auf

die schweizerische Einfuhr kommen. Wie das Efta-Sekretariat feststellt, war der Anteil des «neuen EWG-Handels» am gesamten EWG-Binnenhandel nur etwa halb so gross wie der Anteil des «neuen Efta-Handels» am gesamten Efta-Binnenhandel.

Da die Efta bereits zu einer Verstärkung des Spezialisierungsgrades der schweizerischen Industrie führte, tritt die schweizerische Wirtschaft die neue Runde des Zollabbaus mit einer wesentlich besseren Struktur und Marktstellung an als es ohne Errichtung der Efta der Fall gewesen wäre. Infolge ihres ungewöhnlichen Spezialisierungsgrades hat die schweizerische Industrie gute Exportchancen auf dem erweiterten integrierten Markt; der hohe Spezialisierungsgrad dürfte anderseits auch zur Folge haben, dass die Verdrängung einheimischer Produkte durch Einfuhren sich in relativ engen Grenzen hält.

Das im internationalen Vergleich relativ hohe Wohlstandsniveau der Schweiz wird deshalb durch den weiteren Integrationsschritt nicht bedroht, wohl aber eine weitere Verbesserung erleichtert. Je mehr Arbeitskräfte sich entschliessen, aus wenig leistungsfähigen Betrieben zu leistungsfähigen Spezialitätenherstellern abzuwandern, desto höher wird die Wohlstandsverbesserung und desto kleiner wird die Zahl der Arbeitskräfte sein, die sich bei Grenzproduzenten abrackern für einen unterdurchschnittlichen Lohn.

Durch das kommende Obligatorium der Pensionskassen, das vor dem Abschluss stehende Abkommen über das Vorgehen bei Betriebsschliessungen, den eingeleiteten Ausbau des beruflichen Bildungswesens durch die Gesamtarbeitsverträge und die geplante Umstrukturierung der Arbeitslosenversicherung zu einer Strukturrisikoversicherung soll zudem die Beweglichkeit der Arbeitskräfte erleichtert und verbessert werden. Ueberdies muss man sich darüber klar sein, dass ohne Abkommen mit der EWG die Strukturverschiebungen noch grösser sein würden. Ohne Abkommen würde ein Teil des Efta-Marktes gefährdet infolge des Ausscheidens von Grossbritannien, Dänemark und Norwegen aus der Efta. Die negativen Auswirkungen der EWG auf die Schweiz würden bei einer Isolierung der Schweiz verstärkt, weil nach der Erweiterung der EWG die Schweiz eines der wenigen europäischen Länder wäre, das im Europahandel noch Zölle zu überwinden hätte. Diese Nachteile würden durch keinerlei Vorteile auf anderen Gebieten kompensiert, so dass es zu einer Phase beschleunigter Strukturbereinigungen kommen müsste.

III. Italienprotokoll und neuer Bundesratsbeschluss über die ausländischen Arbeitskräfte

Bei Aufnahme der Gespräche in Brüssel über den Abschluss eines Abkommens zwischen den Gemeinschaften und der Schweiz liess

die EWG verstehen, sie erwarte, dass gleichzeitig auch die zwischen Italien und der Schweiz hängigen Einwanderungsfragen bereinigt würden. Sie liess dabei offen, ob dies zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft oder direkt zwischen Italien und der Schweiz zu geschehen habe. Die Schweiz zog es vor, direkt mit Italien zu einer Verständigung zu gelangen, ähnlich wie schon früher die Fragen der Doppelbesteuerung direkt mit der Bundesrepublik, d. h. dem Hauptinteressenten, geregelt worden waren.

Unabhängig, aber parallel zu den staatlichen Verhandlungen, suchte der Schweizerische Gewerkschaftsbund zu einer Einigung mit den drei italienischen Gewerkschaftsbünden (CISL, UIL, CGIL) zu gelangen. Das Ergebnis der staatlichen Verhandlungen entspricht in allen Hauptpunkten mit einer Ausnahme der gemeinsamen Erklärung der italienischen Gewerkschaftsbünde und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes.

Inhalt des Protokolls vom 22. Juni 1972 der schweizerisch-italienischen Kommission

Gegenwärtig bestehen noch Beschränkungen der Freizügigkeit der *Jahresaufenthalter* innerhalb der Schweiz. Im ersten Jahr ist in der Regel kein Stellenwechsel möglich, im zweiten und dritten Jahr ist ein Stellenwechsel nur innerhalb des gleichen Kantons und Berufes möglich. Diese Beschränkungen treffen noch etwa 40 000 italienische Arbeiter. Im Protokoll verpflichtet sich der Bundesrat, vom 31. Dezember 1973 an den Stellenwechsel vom zweiten Jahr an freizugeben. Nach dem 31. Dezember 1975 soll er vom ersten Jahr an frei sein.

Für die *Saisonarbeitskräfte* besteht noch heute eine betriebliche Arbeitskräftekontingentierung. Ein Recht auf freien Stellenwechsel innerhalb der Saisonberufe besteht nicht. Im Protokoll erklärt die Schweiz, ein Stellenwechsel solle in Zukunft nach Massgabe des individuellen Arbeitsvertrags möglich sein. Schliesst ein Arbeitgeber keinen Saisonkontrakt mit einem Arbeitnehmer ab, so soll beiden Seiten die Kündigung gemäss Arbeitsvertragsrecht gestattet sein. Ein Kantons- und Branchenwechsel während der Saison soll jedoch nur ausnahmsweise möglich sein.

Schon auf Grund des bisherigen Abkommens hatten Saisonarbeiter das Recht zur *Umwandlung zu Jahresaufenthaltern*, wenn sie während fünf Jahren mindestens 45 Monate in der Schweiz gearbeitet hatten. Unter Berufung auf den Stabilisierungsvorbehalt hatte die Schweiz jedoch einen Teil der Umwandlungsansprüche nicht honoriert. Die italienische Regierung glaubt, dass 25 000 bis 30 000 Personen die ihnen zustehende Umwandlung nicht gewährt worden sei. Es bestehen keine veröffentlichten schweizerischen Statistiken über das Ausmass des Rückstaus.

Während der letzten beiden Jahre bestand ein Umwandlungskontingent von zuerst 5000, dann von 8000 Personen. Diese Plafonierung ermöglichte es, bei Wahrung des Stabilisierungsversprechens eine unbeschränkte Zuwanderung von Personal vor allem für den Gesundheitsdienst zuzulassen sowie jährliche Ausnahmekontingente von 20 000 neuen Jahresaufenthalten zu «verteilen». Diese Neuzureisen wurden durch Ausreisen infolge Rückwanderung kompensiert.

Im neuen Protokoll erklärt die schweizerische Regierung, dass sie vom 31. Dezember 1973 an die Ausübung des Umwandlungsrechtes gemäss bestehendem Abkommen nicht mehr plafonieren werde. Zudem verspricht sie, nach dem 31. Dezember 1975 bereits nach einem Aufenthalt von 36 Monaten innert vier Jahren Saisoniers in Jahresaufenthalter umzuwandeln. Die Gemeinsame Erklärung der Gewerkschaftsbünde beider Länder hatte keinen derartigen Vorschlag enthalten.

Auswirkungen

Die Honorierungen dieser Umwandlungszusagen zwingt den Bundesrat, die Zahl der Neueinreisen von Jahresaufenthalten während einiger Jahre drastisch herabzusetzen. Wohl sind die Umwandlungszusagen nur gegenüber Italien gemacht worden. In absehbarer Zeit wird man ähnliche Rechte den Einwanderern aller Nationalitäten gewähren müssen, wenn es nicht zu einer Diskriminierung auf Grund der Nationalität kommen soll. Während einiger Jahre wird es – ohne Konjunkturrückgang – nicht zu einem wesentlichen Abbau der ausländischen Arbeitskräfte kommen können.

Stellungnahme des SGB

Der Gewerkschaftsbund kann sich auf Grund seiner bisherigen Beschlüsse nicht gegen die Umwandlung von sogenannten unechten Saisoniers in Jahresaufenthalter wenden. Er hat selbst anerkannt, dass diese aus menschlichen, arbeitsmarktlichen und politischen Gründen (Einhaltung längst eingegangener Verpflichtungen) notwendig sei.

Der Gewerkschaftsbund hat deshalb das neue Italienprotokoll nicht kritisiert, sondern nur verlangt, dass durch Kürzung der Neueinreisen das Stabilisierungsversprechen, wie es im Regierungsprogramm vom Bundesrat abgegeben wurde, unter allen Umständen eingehalten werde.

In seiner Botschaft zum Abkommen mit der EWG geht der Bundesrat, wenn auch nur summarisch, auf das Italienprotokoll ein. Er erklärt auch, er sei gewillt, trotz der durch das Protokoll geschaffenen Erschwerungen das Stabilisierungsversprechen des Regierungspro-

grammes einzuhalten. Nicht alle Kreise der Wirtschaft stehen jedoch vorbehaltlos zum Stabilisierungsversprechen. Gäbe der Bundesrat z. B. den von den Verbänden der Wirte und Hoteliers gestellten Begehren und den von einigen Kantonsregierungen geäußerten Wünschen nach, so wäre die Einhaltung des Stabilisierungsversprechens nicht mehr gewährleistet.

Um einen möglichst harten Gegendruck auszuüben, hat das Bundeskomitee an seiner Sitzung vom 30. August erklärt, der Entscheid über die Abstimmungsparole zum Abkommen mit der EWG solle dem Kongress des SGB überlassen bleiben. Das Bundeskomitee werde, trotzdem es das Abkommen positiv beurteile, dem Kongress nur Zustimmung empfehlen, wenn der neue Beschluss des Bundesrates die Einhaltung des Stabilisierungsversprechens gewährleiste. Seit Veröffentlichung dieser Erklärung haben Gespräche zwischen Vertretern des SGB und Bundesrat Brugger stattgefunden, vor allem auch in Verbindung mit den Diskussionen der nationalrätlichen Kommission, die das Abkommen mit der EWG behandelte. Bundesrat Brugger hat dabei erklärt, er sei bereit, im Parlament oder an jedem andern Ort (z. B. Kongress des SGB) in unzweideutiger Form zu erklären, der Bundesrat werde das Stabilisierungsversprechen unter allen Umständen einhalten, ohne Rücksicht auf den Ausgang der Volksabstimmung über das Abkommen mit der EWG. Aus technischen Gründen (Belastung durch die September-Session der eidgenössischen Räte) sei es jedoch ungewiss, ob der neue Bundesratsbeschluss über die ausländischen Arbeitskräfte bis zum Kongress des SGB schon vorliegen werde. Da es sich um einen einschneidenden Beschluss handle, müsse der Bundesrat auch Kantone und Spitzenverbände, einschliesslich des Gewerkschaftsbundes, vorgängig konsultieren. Er ersuche deshalb den SGB, nicht unter allen Umständen daran festzuhalten, dass der neue Fremdarbeiterbeschluss bereits bis zum Kongress des SGB vorliegen müsse. Der Bundesrat sei gewillt, durch eine unzweideutige Bekräftigung seines Stabilisierungsversprechens unsere Zweifel über die Absichten des Bundesrates zu beseitigen.

Resolution: Abkommen mit der EWG

Der Kongress beurteilt das zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgeschlossene Abkommen zur Errichtung einer industriellen Freihandelszone positiv. Die Schweiz behält alle Freiheiten zur Führung einer unabhängigen Aussenpolitik. Die demokratischen Volksrechte bleiben ungeschmälert erhalten. Das Abkommen ermöglicht es der Schweiz, eine Isolierung innerhalb Europas zu vermeiden, ohne ihre besondere politische Struktur preisgeben zu müssen.

Die bisherige Spaltung Westeuropas in zwei Wirtschaftsblöcke hat die wirtschaftlichen Strukturprobleme der Schweiz verschärft. Die neuen europäischen Abkommen beseitigen diesen unerfreulichen Zustand. Sie ermöglichen unserem Land eine enge Zusammenarbeit mit seinen Nachbarstaaten und ersparen ihm eine wirtschaftliche Isolierung. Die Zustimmung zum Abkommen erleichtert es der Schweiz deshalb, mit ihren wirtschaftlichen Strukturproblemen besser fertig zu werden.

Der Kongress des SGB beschliesst die Ja-Parole zum Abkommen mit der EWG. Er kann dies um so eher, als der Bundesrat auf Verlangen des Gewerkschaftsbundes erklärt hat, er werde an seiner Politik der Stabilisierung der ausländischen Arbeitskräfte und der ausländischen Wohnbevölkerung unverrückbar festhalten.

Mieterschutz und Wohnungsbau

Guido Nobel

In seinem am 36. Kongress in Basel gutgeheissenen Arbeitsprogramm erklärt der Schweizerische Gewerkschaftsbund, dass er die Vollbeschäftigung und die Entwicklung aller produktiven Kräfte anstrebe. Er erblickt seine Aufgabe darin, der menschlichen Arbeit einen möglichst hohen Anteil am Gesamtertrag der Volkswirtschaft zu verschaffen und diesen Anteil gerecht unter alle Schichten der Arbeitenden zu verteilen. Insbesondere obliegt ihm, wie das Arbeitsprogramm weiter ausführt, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Hebung aller unselbständig Erwerbenden.

Da der Mietzins ein sehr wesentlicher Faktor für den Arbeitnehmer ist, hat der SGB sich selbstverständlich mit dem Wohnungsproblem zu befassen. Das Arbeitsprogramm widmet ihm unter dem Titel «Wohnungspolitik» folgenden Abschnitt:

«Eine geräumige Wohnung, durchflutet von Luft, Licht und Sonne, mit Zugang zu Grünflächen und Spielplätzen ist eine Notwendigkeit für die in einer industriellen Gesellschaft lebenden Menschen.

Der Gewerkschaftsbund setzt sich deshalb für eine Boden- und Wohnungspolitik ein, die auch dem Arbeitnehmer gesunde und preiswerte Wohnungen zur Verfügung stellt.

Infolge der steigenden Bevölkerungszahl und der knapper werdenden Landreserven sind vorsorgliche Massnahmen notwendig, um ein zu steiles Ansteigen der Landpreise und eine regellose bauliche Entwicklung zu verhindern. Der Gewerkschaftsbund