Zeitschrift: Der Armenpfleger : Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens

Herausgeber: Schweizerische Armenpfleger-Konferenz

Band: 60 (1963)

Heft: 12

Artikel: Betreuung ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz

Autor: Mittner, Rudolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-836736

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.12.2025

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

Der Armenpfleger

Beilage zum «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung»

60. Jahrgang
Nr. 12 1. Dezember 1963

Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge
Offizielles Organ der Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz
Mit Beilage: Eidgenössische und kantonale Entscheide
Redaktion: Dr. A. Zihlmann, Allg. Armenpflege, Leonhardsgraben 40, Basel
Verlag und Expedition: Art. Institut Orell Füssli AG, Zürich
«Der Armenpfleger» erscheint monatlich
Jährlicher Abonnementspreis Fr. 14.–
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet

Betreuung ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz

Stellungnahme der Ständigen Kommission der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz

Von Rudolf Mittner, Fürsorgechef, Chur

Vorbemerkung

Im Auftrage des Arbeitsausschusses befaßte sich eine dreigliedrige Subkommission, bestehend aus den Herren *Rudolf Mittner* (Chur), *Ernst Muntwiler* (Zürich) und Dr. *Alfred Zihlmann* (Basel), mit den im Referat von Fräulein *H. Gamsjäger* (Luzern) am Weggiser Fortbildungskurs 1962 vorgebrachten Postulaten mit Bezug auf die Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer in der Schweiz. Nachdem die Referentin neben den Fragen der Betreuung auch arbeitsmarktliche und fremdenpolizeiliche Probleme behandelt hatte, wurde Herr Dr. *Mario Gridazzi,* Vorsteher des Arbeitsamtes der Stadt Zürich, als Berater zu den Verhandlungen der Subkommission zugezogen. Den vorliegenden Bericht der Subkommission verfaßte Herr Rudolf Mittner.

Die Bearbeitung der Probleme des ausländischen Arbeitnehmers auf Grund konkreter Vorschläge des Referates von Fräulein *H. Gamsjäger* anläßlich des schweizerischen Fortbildungskurses für Armenpfleger in Weggis im September 1962 drängte sich auf. Die Darstellung aus schweizerischer Sicht im darauffolgenden Referat von *Rudolf Mittner,* Chur, erfolgte nicht als direkte Stellungnahme zu den Postulaten aus ausländischer Sicht. Es kamen dort mehr die vielfach divergierenden Auffassungen zu den Problemen der Überfremdungsgefahr, der Situation bei der Anwerbung, den Lebenshaltungs- und Unterkunftsfragen, dem Kapitel «Lohndruck durch Fremdarbeiter», den Fragen betreffend Sozial-Versicherungen und Sozialzulagen und schließlich zu der geforderten Plafonierung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte zum Ausdruck. Auf eine Wiedergabe des Referates von Rudolf Mittner wird darum verzichtet. Statt dessen nimmt die Ständige Kommission der Schweizerischen Armenpfleger zu den Postulaten von Fräulein H. Gamsjäger wie folgt Stellung.

Eine Prüfung der bereits vorhandenen Literatur zeigt, daß eine ganze Reihe von kirchlichen und weltlichen Organisationen zu diesem Thema in letzter Zeit Stellung genommen und Maßnahmen zur Betreuung der ausländischen Arbeits-

kräfte getroffen haben. So hat z. B. der Ausschuß für soziale Fragen des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes eine reich dokumentierte Arbeitsmappe zu diesem Problem herausgegeben, ähnlich wie die «Werkmappe für Ausländerbetreuung» der Schweizerischen Caritaszentrale in Luzern. Es sei in diesem Zusammenhang auch an das Hirtenschreiben der Bischöfe der römisch-katholischen Kirche zum «Sonntag der Emigranten 1962», betitelt «Der ausländische Arbeitnehmer als unser Mitmensch und Glaubensbruder», erinnert, das an verschiedenen Orten zu der Schaffung von vollamtlichen Pfarrstellen zur Betreuung der italienischen Arbeitnehmer geführt hat. Bereits im Februar 1961 führte übrigens auch die Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit eine Informationstagung über die seelisch-geistige Betreuung ausländischer Arbeitskräfte durch. Die Referate wurden im Heft 4/5 1961 der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit veröffentlicht. Weitere Organisationen, wie der Verband «Pro Familia», die Stiftung für Gemeindestuben, der Bund Schweizerischer Frauenvereine u. a., haben ebenfalls dem Problem der Betreuung ausländischer Arbeitskräfte ihre besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Sodann sei an dieser Stelle auch auf die Tätigkeit des für die Behandlung dieser Aufgaben von der «Landeskonferenz» speziell ins Leben gerufenen Koordinationsausschusses erinnert.

Dieser Hinweis zeigt deutlich, daß es vor allem private gemeinnützige Organisationen und Werke sind, die in der sinnvollen Betreuung des ausländischen Arbeitnehmers in der Schweiz eine Aufgabe sehen. Es kann aber nicht übersehen werden, daß auch die öffentliche Armenfürsorge, auf längere Sicht betrachtet, daran interessiert ist, ob und wie diese Aufgabe gelöst wird. Sie ist daher aufgerufen, ihre eigenen Bestrebungen mit den anderen in Frage kommenden Organisationen fachlich und örtlich zu koordinieren, nach Notwendigkeit die Bildung von entsprechenden Ausschüssen anzuregen und dort gegebenenfalls auch mitzuwirken.

Diesen Sinn hatte auch die Pressemitteilung der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz zum Schlusse des Weggiser Fortbildungskurses, wo u. a. ausgeführt wurde:

«Aus den Referaten und der Aussprache ergab sich, daß es ein Anliegen des Schweizervolkes und der ausländischen Arbeitnehmer sein muß, das gegenseitige Verständnis zu fördern. Die Schaffung lokaler und regionaler Betreuungszentren entspricht einem Bedürfnis. Bestehende Einrichtungen sind zu fördern und deren Bestrebungen nach Möglichkeit zu koordinieren. Die Lösung dieser Probleme soll indessen neben der privaten und der öffentlichen Fürsorge vor allem eine Aufgabe der Wirtschaftsverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sein.»

Einige Großunternehmungen und Arbeitgeberverbände lokaler oder regionaler Natur haben Beratungs- und Fürsorgestellen geschaffen. Im übrigen aber scheint es nach wie vor nötig zu sein, den Wirtschaftsverbänden, die vielfach das Problem der ausländischen Arbeitskraft in konjunkturpolitischen Verlautbarungen behandeln, auch diese wichtige Seite des Themas und die ihnen dadurch erwachsenden Aufgaben in Erinnerung zu rufen.

Zu den Postulaten

Bei der Darstellung der Probleme des ausländischen Arbeitnehmers in der Schweiz in seiner Sicht behandelte die Referentin, Fräulein Gamsjäger, zunächst jene Aspekte, die sich aus der

(namentliche Werbung oder Spontaneinwanderung) ergeben.

Die dabei zum Ausdruck gekommene Auffassung, daß eine persönliche Kontaktnahme der Vertragsparteien vor der Einreise zwecks Schaffung einer klaren Ausgangslage sehr wünschbar wäre, ist wohl richtig. Praktisch fällt ihre Verwirklichung aber auf außerordentliche Schwierigkeiten und bleibt bei der heute relativ hohen Zahl von Spontaneinwanderern wohl weitgehend wirkungslos. Die Unterbindung jeder Spontaneinwanderung soll aber von der Arbeitgeberseite nicht erwünscht sein, weil vor allem kleinere Firmen sich keine eigenen Rekrutierungsstellen in den Auswanderungsländern leisten können. Sie seien bis zu einem gewissen Grade auf diese Art der Zuwanderung angewiesen. Dabei treten aber die Betreuungsprobleme gerade bei den Spontaneinwanderern mindestens am Anfang ihres Aufenthaltes in der Schweiz am deutlichsten zutage.

Die Vorschläge über die Bedienung ausländischer Behörden mit Aufklärungsmaterial über die Schweiz, die Verbesserung der Aufklärung von Einreisewilligen im Ausland durch die bereits hier lebenden Ausländer usw. scheinen etwas problematisch. Es darf dabei nicht übersehen werden, daß ein großer Teil der Einreisewilligen wie der bereits bei uns tätigen ausländischen Arbeitskräfte mit schriftlichen Informationen nicht genügend aufgeklärt werden kann.

Alle Vorschläge, die die Spontaneinwanderung erschweren oder mindestens in geordnete Bahnen lenken, verdienen die Unterstützung der fürsorgerisch interessierten Kreise, weil sie dazu dienen, die Betreuung unmittelbar nach der Einreise zu erleichtern oder eine solche sogar überflüssig machen. Das bezügliche Postulat richtet sich aber ausschließlich an die fremdenpolizeilichen Organe und in die Sektion für Arbeitskraft im Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, weshalb hier nur von den unerwünschten Folgen der Spontaneinwanderung die Rede sei. Die Referentin hat vorgeschlagen, der wilden Einwanderung durch Unterstützung der persönlichen Anwerbung möglichst intensiv entgegenzuwirken, postuliert aber gleichzeitig die Errichtung von Auffangheimen für Spontaneinwanderer. Es ist sicher zuzugeben, daß ohne solche «Auffanglager» nicht ganz auszukommen ist, wenn die Erhaltung der öffentlichen Ordnung, Hygiene, Ruhe und Sicherheit gewährleistet bleiben soll. Anderseits wirkt aber die Vermehrung solcher Stätten und deren Ausdehnung auf die verschiedenen Regionen unseres Landes sicher im Sinne einer Förderung der Spontaneinwanderung. Man würde sich im Ausland sehr bald auf solche Einrichtungen verlassen. Wenn heute die bestehenden primitiven Notlösungen bei solchen Einrichtungen kritisiert werden, so darf nicht außer acht gelassen werden, daß auch in Zukunft, wenn vor allem die Unternehmerverbände in dieser Richtung eine zusätzliche Anstrengung unternehmen würden, nur minimale Ansprüche befriedigt werden könnten.

Der weiteren Bearbeitung wert zu sein scheint sodann der Vorschlag, daß für Spontaneinwanderer ein Anstellungsverhältnis nur unter den gleichen Bedingungen wie im Falle eines vorgängig erstellten Dienstvertrages zustande kommen kann. Während sich die Arbeitgeberschaft möglicherweise dazu eher ablehnend verhält, dürfte diesem Vorschlag vor allem durch die Arbeitsämter die gewünschte Unterstützung zukommen, denn er scheint geeignet zu sein, diesen Amtsstellen die Kontrolle des Arbeitsmarktes etwas zu erleichtern. Wie weit auch eine solche Regelung die an sich unerwünschte Spontaneinwanderung sogar fördern könnte, kann heute nicht schlüssig gesagt werden. Jede Verbesserung der Überwachung

des Arbeitsmarktes, die gerade durch die Spontaneinwanderung gestört wurde, liegt aber im Interesse der einheimischen Arbeitskräfte.

Die Frage der Erleichterung des Berufswechsels kann sicher fürsorgerische Aspekte aufweisen. Die Auffassung im Referat von Fräulein H. Gamsjäger weicht aber dermaßen stark von derjenigen der schweizerischen Behörden des Arbeitsmarktes ab, daß es nicht opportun scheint, sich heute von fürsorgerischer Seite damit weiter auseinanderzusetzen.

Grundsätzlich verdienen alle Vorschläge im Referat von Fräulein H. Gamsjäger über die mit der

Assimilation des Ausländers

zusammenhängenden Fragen die Unterstützung der öffentlichen Armenfürsorge. Dazu gehört in erster Linie die Überbrückung der sprachlichen Schwierigkeiten. Die Forderung nach sprachlich genügend ausgebildeten Funktionären bei den verschiedenen Amtsstellen ist wohl berechtigt. Gleichzeitig muß aber auf die immer größer werdenden Schwierigkeiten durch den Zuzug von Spaniern, Griechen und Türken hingewiesen werden. Die Förderung der Deutschkurse für Fremdsprachige hat wohl ihre Berechtigung; wenn aber der Boden der Realität nicht verlassen werden soll, so muß doch festgestellt werden, daß die bisher erzielten Erfolge äußerst minim sind und nicht zu großen Hoffnungen für die Zukunft berechtigen. Daß jedoch die Eingliederung der ausländischen Arbeitskräfte in unsere Volksgemeinschaft eine Aufgabe der gesamten Bevölkerung ist und bleibt, verdient deutlich hervorgehoben zu werden.

Neben den sprachlichen und psychologischen Schwierigkeiten, die eine Assimilation erschweren, kommt vor allem dem Wohnproblem eine entscheidende Bedeutung zu. Ausländische Arbeitskräfte mit Ganzjahres-Arbeitsbewilligungen, die seit mehreren Jahren in der Schweiz arbeiten, werden sich so lange nicht in unsere Volksgemeinschaft einleben, als für sie freiwillig oder gezwungenermaßen in der Wohnungsfrage andere Maßstäbe gelten als für die angestammte einheimische Bevölkerung.

Nach den vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement herausgegebenen Richtlinien muß die Beschaffung der Unterkunft in erster Linie als Aufgabe der Arbeitgeber angesehen werden. In allen Fällen, wo dem Arbeitgeber die Sorge für die Bereitstellung oder der Nachweis einer genügenden Unterkunft für die ausländischen Mitarbeiter zugemutet werden kann, soll dies bei der Behandlung der Aufenthaltsgesuche in dem Sinne geschehen, daß ohne den bezüglichen Nachweis keine Bewilligung erteilt wird. Selbstverständlich darf die Beschaffung von Wohnraum für die ausländischen Arbeitskräfte nicht zu einer Benachteiligung der einheimischen Mieter führen. Die Behörden haben im Rahmen ihrer rechtlichen Mittel dafür zu sorgen, daß jede Verdrängung dieser Art vermieden oder geahndet wird (Kreisschreiben EVD+JPD an die Kantonsregierungen, März 1961).

Die Intensivierung und Verschärfung der Kontrollen über den Zustand der Unterkünfte für ausländische Arbeitskräfte drängen sich auf. Wohl sind von bundeswegen bezügliche Richtlinien an die Kantone ergangen. Diese werden aber erst dann wirksam sein, wenn dafür gesorgt wird, daß in den Gemeinden die Organe der Gesundheits- und Baupolizei ihres Amtes walten.

Die bezüglichen Rechtsgrundlagen bau- und gesundheitspolizeilicher Art bedürfen verschiedentlich der Anpassung an die veränderten Verhältnisse. Wohl

darf den vielfach anders gearteten Lebensgewohnheiten der ausländischen Arbeitskräfte Rechnung getragen werden. Dies soll aber nicht zur Duldung von ungesunden und unwürdigen Unterkünften führen oder zur Ausbeutung durch die Vermieterschaft Anlaß geben. Nicht die im Ausland geltenden Usanzen mit Bezug auf die Wohnungshygiene und die Baupolizei, sondern unsere schweizerischen, den örtlichen oder regionalen Verhältnissen entsprechenden Vorschriften und Mindestnormen sind dabei maßgebend. Eine Verbesserung der Unterkunftsverhältnisse dient sicher in erster Linie der angestrebten Assimilierung des Ausländers. Die zum Teil ganz enormen Anstrengungen der Arbeitgeberschaft verdienen alle Anerkennung; sie können aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß vielerorts noch starke Verbesserungen dringlich sind.

Wie bereits in der Einleitung ausgeführt, haben die Bestrebungen zur Errichtung von Betreuungs- und Fürsorgestellen vor allem durch private gemeinnützige oder kirchliche Institutionen bereits zu schönen Ergebnissen geführt. Wo dies nötig und zweckmäßig erscheint, sollen auch öffentliche Fürsorgeorgane anregend und beratend mitwirken bzw. die Initiative zu einem koordinierten Vorgehen der verschiedenen Stellen ergreifen.

Im Sinne einer Lockerung der

fremdenpolizeilichen Zulassungspraxis

wurde vorgeschlagen, es könnte wohl den verheirateten Ausländerinnen, die ihre Kinder im Auswanderungsland zurücklassen, die Einwanderung fürs erste verboten werden. Dem ausländischen Familienvater solle aber nach einem Aufenthalt von nur 6 Monaten der Nachzug seiner ganzen Familie ermöglicht werden, sofern er ein gesichertes Einkommen für die Existenz der Familie nachweise. Die Folgen einer solchen rapiden Lockerung wären für unser Land unabsehbar! Die derzeitige Zulassungspraxis, wobei der Nachzug von Familienangehörigen bei Hilfsarbeitern nach 2 Jahren, bei qualifizierten Arbeitskräften nach 18 Monaten und bei Spezialisten sofort möglich ist, stellt eine ausgewogene Lösung dar. Deren Erweiterung in der Richtung des Vorschlages von Fräulein G. Gamsjäger wäre überhaupt nur beim Vorhandensein eines genügenden Wohnungsangebotes diskutabel.

Die Prüfung der Zulassungsgesuche soll sich außerdem auf die berufliche und charakterliche Eignung, einwandfreie Führung sowie auf die Gewährleistung einer genügenden Aufsicht über die Erziehung der Kinder erstrecken, wo die Frau berufstätig ist.

Die vorgeschlagene zeitliche Zusammenlegung verschiedener Saisonaufenthalte zum Zwecke der früheren Erlangung der Niederlassungsbewilligung würde dem Sinn des Aufenthaltsunterbruches zuwiderlaufen. Durch die öffentliche Armenfürsorge der Schweiz kann dieses Postulat aus naheliegenden Gründen nicht unterstützt werden. Als wesentliche Voraussetzung hiefür müßte vorerst ein befriedigendes zwischenstaatliches Fürsorgeabkommen mit unserem Nachbarstaat Italien abgeschlossen werden können.

Die rechtliche Sonderstellung der ausländischen Arbeitskräfte

In verschiedenen sozialen Belangen führte Fräulein H. Gamsjäger zu mehreren konkreten Vorschlägen. So wird u. a. eine amtliche Lohnkontrolle durch die Arbeitsämter nach einer Probezeit postuliert. Dieser Vorschlag wird allein schon

aus Gründen der überall bestehenden Personalknappheit abgelehnt werden müssen. Seine Verwirklichung müßte dann aber auch den Einwand rufen, daß amtliche Stellen sich um ausreichende Entlöhnung des Ausländers dauernd kümmern, wogegen ihnen jede Interventionsmöglichkeit zugunsten einheimischer Arbeitskräfte fehle usw. Der Staat soll nicht typisch gewerkschaftliche Funktionen übernehmen.

Die Einführung eines allgemeinen Krankenversicherungsobligatoriums für Ausländer mit zeitgemäßen Versicherungsleistungen wäre von der Armenfürsorge zu begrüßen. Hingegen ist eine Sonderbehandlung bei der dreimonatigen Karenzzeit für ausländische Versicherungsnehmer praktisch nicht denkbar, weil damit eine Benachteiligung der einheimischen Mitglieder stipuliert würde. Die Angleichung der Spitalpflegetaxen im Sinne einer Gleichbehandlung mit den Einwohnern mit Niederlassungsbewilligung wird unterstützt.

Die Anregung, daß dem kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitnehmer auch die Institution der Arbeitslosenversicherung zugänglich sein sollte, sieht an der Tatsache vorbei, daß der Zuzug dieser Arbeitnehmerkategorie eben eine Erscheinung der Hochkonjunktur in unserem Lande ist, wogegen er bei rückläufiger Entwicklung unserer Wirtschaft zum Schutze der einheimischen Arbeitskraft abgebaut werden müßte. Die Schweiz will keine kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte als Bezüger von Arbeitslosentaggeldern.

Der Forderung auf Ausdehnung der geltenden Kinderzulagen-Ordnungen auf die im Ausland lebenden Kinder ausländischer Arbeitskräfte ist vielerorts bereits entsprochen worden. Sie dürfte schon aus Konkurrenzgründen sich sukzessive überall durchsetzen.

Schließlich ist die Grundhaltung des Referates von Fräulein H. Gamsjäger in dem Sinne zu unterstützen, daß wir als Volksgemeinschaft aus allgemein menschlichen Gründen eine Mitverantwortung dafür tragen, daß sich das Leben und die Arbeit der ausländischen Arbeitskräfte in unserem Lande in geordneten Verhältnissen abspielen kann.

Schweiz

Schulungskurs für Fürsorgerinnen. Die Universität Fribourg (Institut für angewandte Sozialwissenschaften) führt vom 13. bis 23. Januar 1964 einen Schulungskurs für Fürsorgerinnen und Fürsorgehelferinnen durch, die sich mit der Betreuung italienischer Arbeitnehmer und deren Familien befassen. Die Sprache des Kurses ist italienisch.

Der Kurs möchte vor allem den italienischen Fürsorgerinnen und ihren Helferinnen dienen und die Zusammenarbeit mit den schweizerischen Institutionen fördern. Indessen sind schweizerische Fürsorgerinnen, die die italienischen Fachausdrücke kennenlernen möchten, ebenfalls eingeladen.

Die Veranstaltung steht unter dem Patronat des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit. Dank einer Subvention sind die Kurskosten sehr niedrig.

Auskünfte und Anmeldungen: Schweizerische Caritaszentrale, Abteilung Ausländerfürsorge, Löwenstraße 3, Luzern.