

# Funktionsweise und Mechanismen der Schweizer Fremdarbeiterpolitik

Autor(en): **Dhima, Giorgio**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Diskussion : Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik**

Band (Jahr): - **(1989)**

Heft 10: **Immigration**

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-584243>

## **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.

# Funktionsweise und Mechanismen der Schweizer Fremdarbeiter politik

**GIORGIO DHIMA**

Obwohl die Schweiz seit Jahrzehnten auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist, verstand sie sich nie als Einwandererland. Ziel der Schweizer Ausländerpolitik war stets eine Ausrichtung des Fremdarbeiterbestandes auf die Bedürfnisse des schweizerischen Arbeitsmarktes. Es fehlte die Bereitschaft, AusländerInnen als dauernde EinwandererInnen zu behandeln. Vielmehr wurden ausländische Arbeitskräfte als **Konjunkturpuffer** betrachtet. Entsprechend streng handhaben die schweizerischen Behörden das Recht auf Niederlassung

und jenes auf Nachzug der Familienangehörigen.

Rechtliche Grundlage zur Erreichung dieser Ziele bilden das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 16. März 1931 (ANAG) und die Verordnungen über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO). Hauptinstrument ist die **Globalplafonierung**, d.h. die alljährliche Festlegung von Höchstzahlen (Kontingenten) für die Einreise von JahresaufenthalterInnen, Saisoniers und KurzaufenthalterInnen. Dabei gilt der Grundsatz der Bevorzugung einheimischer Ar-

beitskräfte. Neue ausländische Arbeitskräfte bekommen eine Bewilligung nur, wenn keinE einheimischeR ArbeitnehmerIn (SchweizerInnen und Niedergelassene) bereit ist, die entsprechende Stelle zu den gebotenen Bedingungen zu besetzen.

## **Macher der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik**

Mit der Ausländerpolitik verfügt der Bund über ein ausserordentlich interventionistisches Instrument auf dem Arbeitsmarkt. Wie kam es so weit? Die



60er Jahre waren von einer starken Einwanderung gekennzeichnet. Obwohl ein gesetzlicher Auftrag zur Stabilisierung des Ausländerbestandes existierte, wanderten jährlich zirka 50 000 AusländerInnen neu in die Schweiz ein. Folge davon waren starke Überfremdungsängste unter der Schweizer Bevölkerung. Fremdenfeindliche Kreise witterten Morgenluft. Im Mai 1969 wurde eine Überfremdungsiniziativa eingereicht, die einen Abbau des Ausländerbestandes auf zehn Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen verlangte. Dies hätte eine Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung um nahezu die Hälfte bedeutet. Unter diesem Damoklesschwert willigten die Arbeitgeber ein, die Stabilisierungspolitik an den Staat zu delegieren und die damit verbundenen Eingriffe auf den Arbeitsmarkt hinzunehmen. Wie wird das knappe Angebot ausländischer Arbeitskräfte auf die vielen Unternehmungen verteilt? Wie andernorts im schweizerischen Politikvollzug werden in der Fremdarbeiterpolitik sowohl in der Konzipierung wie in der Durchführung der Politik die «interessierten Kreise» einbezogen. Diese sind im Fall der Fremdarbeiterpolitik auf beiliegender Abbildung aufgezeichnet. Die schweizerische

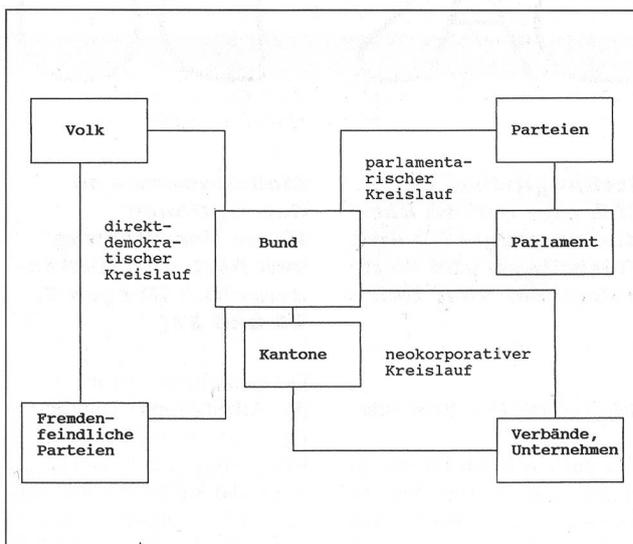
Fremdarbeiterpolitik kann in drei Politikkreisläufe aufgeteilt werden, welche die für die Ausländerpolitik zuständigen Bundesbehörden mit anderen Akteuren verbindet.

**Direkt-demokratischer Kreislauf:** Über den direkt-demokratischen Kreislauf wird durch einen Teil der StimmbürgerInnen und durch die fremdenfeindlichen Parteien der *Druck zu einer Begrenzung der ausländischen Bevölkerung* artikuliert. Dieser indirekte Druck ist für die Fremdarbeiterpolitik bestimmend. Die ausländerfeindlichen Volksbegehren – im Schnitt eines alle 4 Jahre –, die an den Abstimmungen erzielten Resultate und die von den fremdenfeindlichen Parteien erzielten Sitzgewinne haben gezeigt, dass die Besorgnis um eine «Überfremdung» eine der Konstanten schweizerischer Politik ist.

**Parlamentarischer Kreislauf:** Die schweizerische Fremdarbeiterpolitik wird erst auf *Verordnungsstufe* (BVO) formuliert. Das Parlament und die Parteien kümmern sich nur episodisch um den Gang der Ausländerpolitik. Es hat sich eine Arbeitsteilung eingespielt, welche die Fremdarbeiterpolitik zur Sache der Verbände und Behörden erklärt. Im allgemeinen und sofern nicht die Grundlagen der Ausländerpolitik zur Debatte stehen (wie etwa 1980 anlässlich der Beratungen um ein neues Ausländergesetz) übt das Parlament *einen geringen Einfluss* auf die schweizerische Fremdarbeiterpolitik aus.

**Neokorporativer Kreislauf:** Die wesentlichen Entscheidungen der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik laufen über den neokorporativen Kreislauf – und damit weitgehend abgeschirmt von der Öffentlichkeit. Dies dürfte daran liegen, dass im Zentrum des Interesses der breiteren Öffentlichkeit das Ergebnis der Politik (die Zahl der AusländerInnen) steht, und nicht deren Inhalt (die Zuteilung der Kontingente). Die Begrenzungsverordnung (BVO) enthält die wichtigsten Bestandteile der Fremdarbeiterpolitik und wird jährlich mit leichten Modifikationen neu aufgelegt. Der neokorporative Politik-Charakter

Akteure der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik:



ter kommt dabei auf mindestens zwei Stufen zum Ausdruck:

– BVO-Konzeption: Die neue BVO wird von den ausländerpolitischen Bundesinstanzen BIGA und BFA konzipiert. Im Vorfeld zur eigentlichen Vernehmlassung finden Konsultationen und Sondierungen statt. Befragt und berücksichtigt werden die wichtigen Wirtschaftsverbände, die Kantone und z.T. die Gewerkschaften. Die Vernehmlassung ist breiter, ihr kommt allerdings eine geringere Bedeutung zu.

– Vollzug der BVO: Die Verteilung der Kontingente erfolgt in allen Kantonen unterschiedlich. Allen Zuteilungsformen gemeinsam ist das neokorporative Muster. Die «interessierten» Verbände und Unternehmungen weisen die kantonalen und Bundesbehörden auf ihren Bedarf hin: Die zu verteilenden Kontingente bilden Gegenstand eines eigentlichen «politischen Feilschens».

Wegen der bürokratischen Zuteilung der Ausländerkontingente eröffnen sich Möglichkeiten zum Lobbyismus: Interessengruppen versuchen, die Zuteilung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Je stärker eine Branche oder Unternehmung von der Beschäftigung neuer FremdarbeiterInnen abhängt, um so lohnender ist die Lobby-Aktivität. Die aufmerksame Beobachtung der Voll-

zugspraxis im Bereich der Fremdarbeiterregelung zeigt ein besonderes Engagement der *gewerblichen Zweige* und ihrer Verbände sowie der *Fremdenverkehrskantone* in Ausländerfragen. Sie sind es vor allem, die sich für die «europa-fremden» Elemente unserer Ausländerpolitik stark machen: Beibehaltung des Saisonierstatuts, Erhöhung der Kontingente für KurzaufenthalterInnen und Saisoniers usw. Die neueinreisenden JahresaufenthalterInnen gehen vorwiegend an Firmen mit SpezialistInnen-Mangel, an Krankenhäuser u.ä. Diese Kontingente sind aber mit jährlich knapp 10 000 eindeutig zu klein, um den Personalmangel zu lindern.

Sollte im Rahmen eines fälligen Umbaus der Ausländerregelung an einer Kontingentierung festgehalten werden, wird sich die Frage der Zuteilung weiterhin stellen. Das heutige Verteilungsverfahren ist transparenter und gleichzeitig wirtschaftlicher zu gestalten. Um aus einem *segmentierten einen einheitlicheren Arbeitsmarkt* zu machen, müssten zusätzliche ausländische ArbeitnehmerInnen den *produktivsten* Betrieben zukommen. Eine Möglichkeit bestünde darin, dass neue Ausländerkontingente auf Unternehmen verteilt werden, die nachweislich die höchsten Löhne bezahlen.