

Tuchfeldt, Egon

Article — Digitized Version

Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tuchfeldt, Egon (1965) : Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 45, Iss. 12, pp. 643-647

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133548>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz

Prof. Dr. Egon Tuchfeldt, Bern

Die Restriktionen gegen den weiteren Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, die man in der Schweiz seit 1963 ergriffen und seitdem mehrfach verschärft hat, haben auch im Ausland einiges Aufsehen erregt. Passen sie doch nicht recht in das liberale Bild, das gewöhnlich bei dem Gedanken an die schweizerischen Verhältnisse auftaucht. Dabei handelt es sich hierbei nur um einen Teil des konjunkturellen Stabilisierungsprogramms, das infolge einer allzu hektischen Expansion erforderlich wurde.

DER IMPORT VON PRODUKTIONSFAKTOREN UND SEINE FOLGEN

Nach einem anderthalb Jahrzehnte dauernden annähernd gleichgewichtigen Wachstum (der Geldwertchwund betrug in dieser Zeit nur 1,3% im Jahresdurchschnitt) setzte 1960 eine Boomperiode ein. Der jährliche Preisauftrieb stieg auf rd. 4%. Überall begannen sich ernsthafte Wachstumsstörungen bemerkbar zu machen.

Die Ursachen für diese Entwicklung lagen vor allem in dem ungewöhnlich großen Import von Produktionsfaktoren. Statt die wachstumsnotwendige Anpassung der Produktions- und Beschäftigungsstruktur sich über den Markt vollziehen zu lassen (in Form arbeitssparender Rationalisierungsinvestitionen), ist man dem Anpassungsdruck durch Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte und Finanzierungsmittel weitgehend ausgewichen. Durch diesen Faktorenimport wurde die in den inländischen Ressourcen liegende Expansionsgrenze immer wieder hinausgeschoben. So verdoppelte sich die Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte, die 1959 erst 365 000 betragen hatte, bis 1964 auf 721 000. Der Zustrom von kurzfristigem Auslandsgeld wird allein für die Jahre 1960 bis 1963 auf rd. 12 Mrd. Fr. geschätzt. Durch diesen massiven Import alimentiert, kam ein sich ständig selbst verstärkender Investitionsboom in Gang, der eine zunehmende Überforderung des inländischen Wirtschaftspotentials zur Folge hatte, was sich insbesondere in dem erwähnten Preisanstieg manifestierte. Als schließlich der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte auf fast 30% der Beschäftigten gestiegen war und die inländischen Bruttoinvestitionen in wachsendem Maße durch Kapitalimport finanziert werden mußten, zog die

schweizerische Regierung die Notbremse und begann ein Stabilisierungsprogramm, das auch vor der Einführung direkter Kontrollen nicht zurückschreckte.¹⁾

DIE SCHWEIZERISCHE FREMDARBEITERPOLITIK

Das am meisten diskutierte Problem im Rahmen dieses Programms bildet der ungewöhnlich große Anteil ausländischer Arbeitskräfte an der Gesamtbeschäftigung. Nach der Augusterhebung 1964 (die Zahlen der entsprechenden Erhebung 1965 lagen bei Abfassung dieses Artikels noch nicht vor) gab es rd. 721 000 kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte in der Schweiz. Rechnet man zu dieser Zahl die nicht mehr der fremdenpolizeilichen Kontrollpflicht unterstehenden Ausländer mit Niederlassungsrecht, soweit sie erwerbstätig sind, noch hinzu, kommt man auf rd. 830 000 ausländische Arbeitskräfte; dies sind knapp 30% aller Beschäftigten.²⁾ Was diese Zahl bedeutet, läßt sich wohl am besten klarmachen, wenn wir sie auf die deutschen Verhältnisse übertragen. Der Bestand an ausländischen Arbeitskräften beträgt in der Bundesrepublik gegenwärtig etwa 1,2 Millionen, was ungefähr knapp 5% der Erwerbsbevölkerung entspricht. Um den schweizerischen Anteil zu erreichen, müßte die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik auf mehr als 7 Millionen ansteigen. Dieser Vergleich macht vielleicht verständlich, warum man in der Schweiz seit 1963 zu restriktiven Maßnahmen gegriffen hat, um dem weiteren Zustrom Einhalt zu gebieten und den vorhandenen Bestand zu verringern, und warum dabei vor allem staatspolitische Erwägungen den Ausschlag gegeben haben (Gefahr der „Überfremdung“).

Zunächst erhebt sich natürlich die Frage, wie es in der Schweiz überhaupt zu diesem hohen Ausländeranteil am Arbeitskräftepotential gekommen ist. Als nach dem

¹⁾ Vgl. hierzu den früheren Bericht des Verfassers: Konjunktursorgen in der Schweiz. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 44. Jg. (1964), S. 115 ff.

²⁾ Davon zu unterscheiden sind die in der Schweiz wohnhaften Ausländer. Nach einer Erhebung der Eidgenössischen Fremdenpolizei waren es am 31. Dez. 1964 808 351 Personen oder 13,9% der gesamten Wohnbevölkerung (vgl. Die Volkswirtschaft, Jg. XXXVIII, Heft 4, April 1965, S. 172 ff.). Da diese Zahl auch die nichterwerbstätigen Ausländer umfaßt, andererseits aber die für das Arbeitskräftepotential relevanten Grenzgänger und Saisonarbeiter nicht enthält, ist sie für die ökonomische Betrachtung weniger interessant. Zum Vergleich sei erwähnt, daß der Anteil der Ausländer an der bundesdeutschen Wohnbevölkerung nach der Volkszählung von 1961 nur 1,2% betrug.

zweiten Weltkrieg die schweizerische Volkswirtschaft statt der erwarteten Nachkriegsdepression einen allgemeinen Aufschwung erlebte, entstand bald in einer Reihe wichtiger Wirtschaftszweige ein ausgeprägter Arbeitskräftemangel. Im Hinblick auf die Exportabhängigkeit der schweizerischen Wirtschaft glaubte man, einen stärkeren Anstieg der Lohnkosten vermeiden zu müssen. Unter den gegebenen Umständen erschien die Zulassung weiterer ausländischer Arbeitskräfte als geeignetes Mittel. Dabei ist zu bemerken, daß in der schweizerischen Wirtschaft schon seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts Ausländer beschäftigt wurden. 1910 arbeiteten beispielsweise rd. 300 000 Ausländer in der Schweiz. Bis 1941 ging diese Zahl auf rd. 100 000 zurück und stieg dann zunächst langsam, seit dem Ende der fünfziger Jahre wieder schneller an.

Wegen der erwähnten Verknappungserscheinungen auf dem Arbeitsmarkt betrieb man nach dem zweiten Weltkrieg eine relativ liberale Zulassungspolitik. Interessant sind zwei Überlegungen, die dabei eine Rolle gespielt haben. Einmal ging man von der Überlegung aus, die Heranziehung ausländischer Arbeitskräfte diene nur dazu, im Konjunkturaufschwung den Arbeitsmarkt zu entlasten. Im Falle des Konjunkturrückgangs mit eintretender Arbeitslosigkeit wollte man zuerst den Ausländerbestand abbauen, so wie man es früher stets mit Erfolg gehandhabt hatte. Diese Konzeption ist auch der Grund dafür, warum die schweizerischen Gewerkschaften keinen Widerstand gegen die vermehrte Zulassung ausländischer Arbeitskräfte leisteten. Zweitens kam hinzu, daß noch bis zum Beginn der fünfziger Jahre etwa die Hälfte aller ausländischen Arbeitskräfte aus Saisonarbeitern und Grenzgängern bestand, also aus Arbeitskräften, die keine stärkere Beanspruchung der volkswirtschaftlichen Infrastruktur bedeuten.

Beide Voraussetzungen sollten sich jedoch je länger um so mehr als falsch erweisen. Die erwartete Nachkriegsdepression fand nicht statt, da sich die Konjunkturausschläge nicht mehr um einen waagerechten, sondern um einen aufwärtsgerichteten Trend vollzogen. Der Fall von Massenentlassungen ausländischer Arbeitskräfte zur Stützung des einheimischen Arbeitsmarktes ist daher nicht eingetreten. Selbst eine leichte Bestandsverringerung in der Rezessionsphase 1957/58 vollzog sich ganz zwanglos durch Nichtwiedereinstellung von ausländischen Saisonarbeitern.

Ebenso gehörte auch die zweite Voraussetzung der Vergangenheit an. Der Anteil der ganzjährig beschäftigten Ausländer stieg auf rd. zwei Drittel aller ausländischen Arbeitskräfte, weil erhebliche Verschiebungen in der Verteilung nach Berufsgruppen stattfanden. In den typischen Saisonberufen (Baugewerbe, Steine und Erden, Hotellerie), die schon immer zahlreiche Ausländer beschäftigt hatten, war die Expansion des Ausländerbestandes weniger stark als in der Industrie, die auf Ganzjahresbeschäftigung angewiesen ist. Weiter wurden auch in zunehmendem Maße die Familien

nachgezogen, womit neue Probleme entstanden. Im weiteren wäre es sicher reizvoll, das quantitative Erscheinungsbild der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, etwa ihre Aufgliederung nach Herkunftsländern, ihre Verteilung nach Wirtschaftszweigen usw., noch näher zu behandeln, doch müssen wir hierauf aus Platzgünden verzichten.³⁾

DIE VORTEILE AUSLÄNDISCHER ARBEITSKRÄFTE

Uns interessieren hier vor allem die Wirkungen des hohen Ausländeranteils am Arbeitskräftepotential auf Konjunktur und Wachstum.⁴⁾ Dazu erscheint es zweckmäßig, die Vor- und Nachteile gegenüberzustellen, die sich als praktische Erfahrungen im Laufe der schweizerischen Nachkriegsentwicklung ergeben haben. Eine solche Gegenüberstellung läßt zugleich die arbeitsmarktpolitischen Fehler, die man gemacht hat, in ihren Ursachen deutlich werden. Beginnen wir mit den Vorteilen:

1. An erster Stelle ist die Verlangsamung des Lohnanstieges zu erwähnen, die im Hinblick auf die Konkurrenzfähigkeit der Exportwirtschaft die Begründung für die liberale Zulassungspolitik der Nachkriegszeit geliefert hat. So betrug der Anstieg der Nominallöhne 1955 bis 1960 in der Schweiz nur 22 %, in Großbritannien dagegen 31 %, in Schweden 34 % und in der Bundesrepublik 46 %.⁵⁾ Dieser Effekt ist leicht verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß ohne den Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte das Lohnniveau entsprechend den inländischen Knappheitsverhältnissen gestiegen wäre. Die Verlangsamung des Lohnanstieges bezieht sich im übrigen nur auf das gesamte Lohnniveau; sie bedeutet nicht, daß etwa die Schweizer Arbeitnehmer einem relativen Lohndruck ausgesetzt gewesen wären. Die Inländer sind vielmehr

³⁾ Zu den Einzelheiten vgl. Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bern 1964.

⁴⁾ In der nationalökonomischen Literatur ist diese Frage praktisch erst durch den schweizerischen Beispielfall aktuell geworden. Wenn man von dem bereits erwähnten Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte absieht, stammt die bisher gründlichste Analyse dieses Fragenkreises von V. Lutz: Foreign Workers and Domestic Wage Levels. With an Illustration from the Swiss Case. In: Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, Nr. 64 (März 1963), S. 3 ff. Unter den weiteren Beiträgen sind (in zeitlicher Reihenfolge) hervorzuheben: Th. Keller: Noch mehr Fremdarbeiter? In: Schweizer Monatshefte, 36. Jg. (1956), S. 684 ff.; ders.: Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte und Unternehmungen in der Freihandelszone. In: Außenwirtschaft, 13. Jg. (1958), S. 111 ff.; G. Winterberger: Das Problem der Fremdarbeiter in der Schweiz. In: Schweizer Monatshefte, 41. Jg. (1961), S. 120 ff.; E. Küng: Schweizerische Arbeitsmarktpolitik (Orientierungen der Schweizerischen Volksbank, Nr. 41), o. O. 1961; W. Wittmann: Wachstums- und Konjunkturprobleme des Fremdarbeiterproblems. In: Wirtschaft und Recht, 14. Jg. (1962), S. 276 ff.; L. Boscardin: Die italienische Einwanderung in die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946-1959. Diss., Basel 1962; K. Huber: Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, Diss., Bern 1963; F. A. Lutz: Das konjunkturpolitische Instrumentarium der Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 99. Jg. (1963), S. 277 ff.; A. Nydegger: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen der schweizerischen Konjunkturpolitik. Ebenda, S. 321 ff. und E. Böhler: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. In: Neue Zürcher Zeitung, Nrn. 169 und 182 vom 15. und 16. Januar 1965.

⁵⁾ Vgl. Bericht der Studienkommissionen: a. a. O., S. 94.

in die besser bezahlten Berufe und Funktionen aufgerückt („Flucht aus der manuellen Arbeit“), was dadurch erleichtert und gefördert wurde, daß die kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte keine Freizügigkeit besitzen. In den weniger gefragten Berufen ist es nicht zu den knappheitsbedingten Lohnerhöhungen gekommen, weil die hier abwandernden Inländer weitgehend durch Ausländer ersetzt wurden.

2. Ein zweiter Vorteil, der ebenfalls das Interesse der Unternehmer an der Beschäftigung von Ausländern erklärt, ergibt sich aus der Hochhaltung des Kapitalertrages. Bei gegebener Beschäftigtenzahl hätte die Expansion des Produktionsapparates durch Rationalisierungsinvestitionen nahegelegen. Offenbar war aber die zusätzliche Schaffung neuer Arbeitsplätze durch Erweiterungsinvestitionen profitabler als die bloße Rationalisierung.⁶⁾

3. Solange es sich bei den ausländischen Arbeitskräften zum größeren Teil um Grenzgänger, Saisonarbeiter und ganzjährig Beschäftigte ohne Familie gehandelt hat, haben diese Arbeitskräfte beträchtlich mehr produziert als konsumiert. Hier ist vor allem auf die ungewöhnlich hohe Sparquote der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz hinzuweisen. Sie lag 1950 bei 60% und betrug 1955 noch 50%. Seitdem ist sie auf rd. 30% zurückgegangen, da die ganzjährig Beschäftigten in zunehmendem Maße ihre Familien nachgezogen haben. Diese auch heute noch bemerkenswert hohe Sparquote übt einen konjunkturell dämpfenden Einfluß auf die inländische Konsumgüternachfrage aus, zumal auch die Sparsummen, die von den Fremdarbeitern zum Unterhalt ihrer Familien in die Heimat überwiesen werden, nicht für die Finanzierung der Investitionstätigkeit zur Verfügung stehen.

4. Volkswirtschaftlich gesehen haben die ausländischen Arbeitskräfte ein größeres Wachstum des Bruttosozialprodukts ermöglicht, als ohne diese Aufstockung des Arbeitskräftepotentials erreichbar gewesen wäre. Dies geht auch aus der Tatsache hervor, daß von der Zunahme des Arbeitskräftepotentials rund 80% auf ausländische Arbeitskräfte entfallen. Versuche, die Größe des Wachstums zu bestimmen, wenn der Bestand an ausländischen Arbeitskräften sich nicht vermehrt hätte, sind nur unter der irrealen Bedingung sonst gleichbleibender Verhältnisse gültig, da in diesem Falle die Arbeitsproduktivität durch einen höheren Kapitaleinsatz pro Kopf stärker gestiegen wäre.

Betrachtet man die genannten vier Vorteile (Verlangsamung des Lohnanstieges, Hochhaltung des Kapitalertrages, dämpfender Einfluß auf die Konsumgüternachfrage und Ermöglichung eines größeren Wachstums) insgesamt, so könnte der Schluß gerechtfertigt sein, daß der Arbeitskräfteimport sowohl privatwirtschaftlich als auch volkswirtschaftlich positiv beurteilt

werden kann. Da auch die ausländischen Arbeitskräfte selbst dabei gewinnen (denn sonst wären sie zu Hause geblieben), könnten eigentlich alle Beteiligten zufrieden sein.

NACHTEILE DER AUSLÄNDERBESCHÄFTIGUNG

Seit Beginn der sechziger Jahre ist jedoch das Pendel nach der anderen Seite ausgeschlagen. Mehr und mehr wurde deutlich, daß man bei dieser positiven Beurteilung in zu kurzen Kausalketten gedacht hatte. Bei längerfristiger Betrachtung stehen nämlich den geschilderten Vorteilen sehr gravierende Nachteile gegenüber. Vier negative Aspekte sind dabei hervorzuheben:

1. Der konjunkturdämpfende Effekt nahm in den letzten Jahren immer mehr ab und machte schließlich einer konjunkturanregenden Wirkung Platz. Seit etwa 1960 sind die Einkommenseffekte der schnell wachsenden Zahl von ausländischen Arbeitskräften größer gewesen als die Kapazitäts- und Produktivitätseffekte. Je mehr ausländische Arbeitskräfte ihre Familien nachholen, um so mehr Konsumgüter benötigen sie auch. So kommt es schließlich dazu, daß ein wachsender Teil dieser Arbeitskräfte damit beschäftigt ist, das Güterangebot für die eigene Nachfrage herzustellen. Die Schaffung immer neuer Arbeitsplätze steigert natürlich auch die Investitionsgüternachfrage.

2. Eng damit zusammen hängt das zweite Problem, nämlich die Lawine von Sekundärinvestitionen im Bereich der Infrastruktur. Da die volkswirtschaftliche Infrastruktur in der Schweiz ohnehin einen erheblichen Nachholbedarf hat, wirkt sich die zusätzliche Belastung von Verkehrsmitteln, Schulen, Krankenhäusern, Wohnraum usw. besonders schief aus. Während die Primärinvestitionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze von den Unternehmern finanziert werden, müssen die infrastrukturellen Sekundärinvestitionen von der Allgemeinheit getragen werden. Gewiß tragen auch die ausländischen Arbeitskräfte durch ihre Steuern zur Aufbringung der erforderlichen Mittel bei, nur reicht dies bei weitem nicht aus.

3. Noch klarer wird die Problematik der Hinzuziehung so vieler ausländischer Arbeitskräfte, wenn man ihre langfristigen Wirkungen auf die Produktionsstruktur betrachtet. Die wachstumsnotwendigen Wandlungen in der Branchen- und Betriebsstruktur, insbesondere die fortlaufende Substitution von Arbeit durch Kapital, sind infolge der leichten Beschaffbarkeit weiterer Fremdarbeiter nicht in dem Maße ökonomisch erzwungen worden, wie es sonst der Fall gewesen wäre. Der Abbau der Grenzbetriebe wurde hinausgeschoben; weniger rationelle Produktionsmethoden konnten länger beibehalten werden. Erst die in den letzten Jahren eingetretene qualitative Verschlechterung der ausländischen Arbeitskräfte (weil nämlich jetzt der Anteil ungelernter und angelernter Kräfte immer größer wurde) hat dazu geführt, daß in

⁶⁾ Vgl. hierzu auch F. A. Lutz: a. a. O., S. 287.

stärkerem Maße Rationalisierungsinvestitionen vorgenommen wurden, nachdem vorher das Schwergewicht deutlich auf Erweiterungsinvestitionen gelegen hatte. Diese Verzögerungswirkungen in der Umstrukturierung der Volkswirtschaft sind negativ zu bewerten, da sie die Anpassungs- und Umstellungsprozesse nur zeitlich hinausgeschoben und damit kumuliert haben.

4. Als weitere strukturelle Konsequenz ist die zunehmende Abhängigkeit der schweizerischen Wirtschaft von den ausländischen Arbeitskräften zu nennen. Ist der bereits erwähnte Ausländeranteil von 30 % der Gesamtbeschäftigtenzahl schon problematisch, so ist er doch nur ein statistischer Durchschnitt. Verschiedene Wirtschaftszweige haben bereits in weit stärkerem Maße auf Ausländer zurückgegriffen. So lag 1964 in folgenden Industriezweigen der Ausländeranteil über dem Durchschnitt:

Industriezweige der Schweiz mit überdurchschnittlicher Ausländerbeschäftigung
(in % der Gesamtbeschäftigten 1964)

Gesamtindustrie	39,1
Metallindustrie	41,7
Spielwaren- und Sportgeräteindustrie	42,8
Kautschukindustrie	44,8
Textilindustrie	50,5
Lederindustrie	50,5
Industrie der Steine und Erden	52,1
Bekleidungsindustrie	61,1

Die schweizerische Wirtschaft ruht also heute schon auf einem so starken Sockel von Ausländern, daß ein nennenswerter Rückgang dieser Arbeitskräfte zu ernsthaften bis katastrophalen Schwierigkeiten bei den betroffenen Betrieben und Branchen führen würde, die von mangelnder Kapazitätsausnutzung bis zur Stilllegung reichen und dann die ganze Volkswirtschaft in Mitleidenschaft ziehen könnten. Ohne das staatspolitische Überfremdungsargument zu Hilfe zu nehmen, läßt sich allein schon aus ökonomischen Gründen die Feststellung treffen, daß die kritische Grenze in der Beschäftigung von Ausländern dann überschritten wird, wenn in einem Betrieb so viele ausländische Arbeitskräfte tätig sind, daß bei ihrem Rückzug die Aufrechterhaltung dieses Betriebes nicht mehr gewährleistet ist. Dazu genügt es vielfach, wenn eine wichtige Betriebsabteilung auf diese Weise ausfällt.

Fassen wir die genannten Nachteile (konjunkturanregende Wirkung, Lawine von infrastrukturellen Sekundärinvestitionen, negative Wirkungen auf die Produktionsstruktur sowie die zunehmende Abhängigkeit der Wirtschaft von ausländischen Arbeitskräften) noch einmal zusammen, so dürften sie weitaus schwerer wiegen als die vorhin geschilderten Vorteile. Die schweizerischen Erfahrungen zeigen deutlich, daß die Arbeitsmarktprobleme nicht durch Aufstockung des inländischen Arbeitskräftepotentials gelöst werden können, sondern gerade dadurch auf längere Sicht noch größer werden, weil der Rückgriff auf ausländische

Arbeitskräfte die wachstumsnotwendige Umstrukturierung der Volkswirtschaft verzögert.

DIE RESTRIKTIONSPOLITIK UND IHRE AUSWIRKUNGEN

Die eingangs erwähnten Maßnahmen gegen den weiteren Zustrom ausländischer Arbeitskräfte bilden einen Teil des Stabilisierungsprogramms, das wegen seiner teilweise recht scharfen Restriktionen auch außerhalb der Schweiz viel Beachtung gefunden hat. Dieses Programm der Konjunkturdämpfung oder Inflationsbekämpfung, wie man es amtlicherseits lieber hört, erstreckt sich auf drei Gebiete: den Arbeitsmarkt, den Geld- und Kapitalmarkt sowie den Baumarkt. Schon die offizielle Zielsetzung dieses Programms weist eine interessante Besonderheit auf; darin heißt es nämlich: „Oberstes Ziel unserer Konjunkturpolitik muß es sein, ein ruhiges Wachstum unserer Wirtschaft unter voller Beschäftigung der einheimischen Arbeitskräfte, optimaler Ausnutzung aller verfügbaren Produktionsmittel und Aufrechterhaltung eines stabilen Geldwertes zu sichern, kurz gesagt: ein Wachstum im Gleichgewicht.“⁷⁾ Diese ausdrücklich erfolgte Einengung des Vollbeschäftigungsziels auf die Inländer stellt zweifellos ein Novum dar.

Auf dem Arbeitsmarkt wurde der Kurs buchstäblich um 180° geändert. An die Stelle einer liberalen trat eine restriktive Zulassungspolitik, die auf eine Reduktion des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften abzielt. Nachdem 1962 ein Versuch, durch „moral suasion“ eine freiwillige Beschränkung des weiteren Arbeitskräfteimports zu erreichen, gescheitert war, wurde im März 1963 eine betriebsweise Plafonierung des Gesamtpersonalbestandes verfügt. Diese Maßnahme sollte die Betriebe daran hindern, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Da austretende Schweizer jedoch weiterhin durch Ausländer ersetzt werden konnten, erhöhte sich die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte 1963 abermals um rd. 45 000. Im Februar 1964 wurde im Rahmen des erwähnten Stabilisierungsprogramms dekretiert, daß Ausländer nur noch dann als Ersatz für schweizerische Arbeitskräfte eingestellt werden durften, wenn dadurch 97 % des betrieblichen Gesamtpersonalbestandes von 1963 nicht überschritten wurden. Als wegen der Ausnahmebestimmungen die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte im August 1964 die Vorjahrsziffern wieder um rd. 30 000 übertraf, führte man die sog. doppelte betriebliche Plafonierung ein, bei der für den einzelnen Betrieb sowohl der Gesamtpersonalbestand als auch die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte fixiert wurden. Bis Mitte 1965 mußte die Zahl der Ausländer in allen Betrieben mit zehn und mehr Beschäftigten um 5 % reduziert werden.

⁷⁾ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Maßnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie über konjunkturpolitische Maßnahmen auf dem Gebiet der Bauwirtschaft vom 24. Jan. 1964. In: Bundesblatt, 116. Jg. (1964), I. Band, S. 161 ff. (Im Original nicht gesperrt.)

Bis Mitte 1966 ist eine weitere Reduktion um 5 % vorgesehen. Darüber hinausgehende Forderungen einzelner politischer Gruppen und Verbände, die Gesamtzahl der ausländischen Arbeitskräfte schrittweise auf 500 000 zu senken oder gar einen entsprechenden Artikel in die schweizerische Bundesverfassung aufzunehmen, hat sich die Regierung bisher nicht zu eigen gemacht.

Hinsichtlich der Auswirkungen der bisherigen Restriktionen mehren sich auch die skeptischen Stimmen. Das Arbeitskräfteproblem ist zur Hauptsorge vieler Betriebe geworden. Schon sind Betriebe (vor allem im Baugewerbe) dazu übergegangen, ihre Fremdarbeiter gegenseitig auszuleihen (gegen eine Prämie von durchschnittlich 10 % der Lohnsumme), um so den unterschiedlichen Spitzenbedarf an Arbeitskräften besser decken zu können. Die doppelte betriebliche Plafonierung hat sich als eine sehr grob wirkende Maßnahme erwiesen, die auf ein Einfrieren der Produktionsstrukturen hinausläuft. Expansive Betriebe werden an der Kapazitätserweiterung behindert; erst recht wird die Neugründung gehemmt. In einigen Fällen haben arbeitsintensive Betriebe begonnen, in den EWG-Raum auszuweichen oder dort Tochterfirmen zu errichten, um mit Hilfe der ausländischen Arbeitskräfte zu produzieren, die sie in der Schweiz nicht mehr erhalten können. Diese Tendenz wird vor allem aus dem Basler Raum und aus den Kantonen Genf und Neuenburg gemeldet. Sie zeigt, daß die Einbeziehung der Grenzgänger in die Restriktionspolitik ein Fehler war, zumal diese Arbeitskräfte in der Schweiz produzieren, aber kaum konsumieren und auch die Infrastruktur (mit Ausnahme der Nahverkehrsmittel) nur wenig belasten.

Da der den Anstieg des Lohnniveaus dämpfende Effekt des ständig neuen Arbeitskräfteimports fortgefallen ist und der vorhandene Bestand sich sogar verringern wird, muß mit einem stärkeren Auftrieb des Lohnniveaus gerechnet werden. Möglicherweise wird sogar die bisherige Nachfrageinflation in eine Kosteninflation übergehen. Die Frage muß daher offenbleiben, ob die Regierung dem Verlangen verschiedener Wirtschaftszweige und Kantone nach Lockerung der arbeitsmarktpolitischen Restriktionen wird standhalten können. Hier ist auch an die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Beschaffung ausländischer Arbeitskräfte zu denken, die sich schon vor der Verschärfung der Zulassungspolitik bemerkbar gemacht haben. Der produktivitätsbedingte Vorsprung im Lohnniveau, den die Schweiz gegenüber EWG-Ländern besitzt, ist nämlich in den letzten Jahren immer mehr zusammengeschrumpft und dürfte in absehbarer Zeit ganz verschwinden, weil die bessere Allokation der Ressourcen im größeren EWG-Raum dort eine schnellere Zunahme der Arbeitsproduktivität und einen entsprechenden Anstieg der Löhne ermöglichen wird. Diese Entwicklung ist schon in vollem Gange. Angesichts der beträchtlichen Mobilität der ausländischen Arbeitskräfte dürfte daher vermutlich mit einer Abwanderung aus der Schweiz zu rechnen sein, wenn das heute noch

vorhandene Lohngefälle eingeebnet ist und das Lohnniveau in den industriellen Aktivitätszentren des EWG-Raumes das schweizerische Lohnniveau übersteigen wird.

FOLGERUNGEN FÜR DIE BUNDESREPUBLIK

Für den deutschen Leser dieses Berichtes drängt sich natürlich die Frage auf, welche Folgerungen aus den schweizerischen Erfahrungen für die deutsche Situation zu ziehen sind. Die wachsende Zahl ausländischer Arbeitskräfte hat auch hier seit einiger Zeit eine Diskussion über Vor- und Nachteile des Arbeitskräfteimports beginnen lassen. Dabei sind in erschreckendem Maße emotional gefärbte Äußerungen des Fremdenhasses zu hören. Andererseits werden die positiven Aspekte von allen denen betont, die von Fremdarbeitern eine kurzfristig wirksame Entspannung der Arbeitsmarktlage erwarten.

Dabei muß gleich ein wichtiger Unterschied zur Schweiz hervorgehoben werden. Arbeitskräfte aus EWG-Ländern, insbesondere also aus Italien, sind in der Bundesrepublik im ökonomischen Sinne keine ausländischen Arbeitskräfte, sondern Ausdruck einer besseren Verteilung der Produktionsfaktoren im gemeinsamen Markt.

Vergleichbar mit den schweizerischen Verhältnissen ist nur der Arbeitskräfteimport aus Nicht-EWG-Ländern. Nur hier ist auch die Bezeichnung „Gastarbeiter“ gerechtfertigt, weil es sich um eine vorübergehende Erhöhung des Arbeitskräftepotentials handelt. Die daraus resultierenden Vorteile sind, wie das in der Schweiz vorexerzierte Beispiel zeigt, nur kurzfristiger Natur. Die erwartete Entspannung der Arbeitsmarktlage kann durch solche „Gastarbeiter“ gar nicht eintreten. Im Gegenteil: Der Bedarf nach immer weiteren Arbeitskräften steigt, weil es für die Unternehmer auf kurze Sicht in der Regel billiger und profitabler ist, Erweiterungsinvestitionen in Form neuer Arbeitsplätze durchzuführen, als relativ teure, aber arbeitssparende Rationalisierungsinvestitionen vorzunehmen. Dementsprechend schreitet der Rationalisierungsprozeß auch nur in dem Tempo fort, wie er vom Markt erzwungen wird. Oder anders formuliert: Durch die Möglichkeit, ausländische Arbeitskräfte zu importieren, werden die wachstumsnotwendigen Wandlungen der Produktions-, Beschäftigten- und Lohnstruktur hinausgeschoben. So würde beispielsweise die Rationalisierung des Bausektors viel stärker vorangetrieben, wenn man nicht auf „Gastarbeiter“ zurückgreifen könnte.

Die hier liegenden Probleme gilt es rechtzeitig zu erkennen, zumal die schweizerischen Erfahrungen lehren, wie notwendig ein langfristiges Konzept im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist. Ohne solche langfristigen Vorstellungen über das, was volkswirtschaftlich wünschenswert ist und was nicht, wird man nur allzu leicht von den Ereignissen überrollt.