

VOR FÜNFZIG JAHREN

Die italienischen «Konjunkturpuffer»

Es war eine Anpassung an die Realitäten: 1965 regelten die Schweiz und Italien die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte in die Schweiz.

VON THOMAS BÜRGISSER

ItalienerInnen sind die älteste Einwanderergruppe in der Schweiz. Bereits Ende des 19. Jahrhunderts waren zahlreiche italienische Arbeiter etwa am Bau des Gotthardtunnels beteiligt. Die eigentliche «Masseneinwanderung» folgte allerdings nach dem Zweiten Weltkrieg. In der beispiellosen Hochkonjunktur der Nachkriegsjahrzehnte entwickelte sich in der Schweiz eine riesige Nachfrage nach Arbeitskräften. Zu Zehntausenden rekrutierte die Wirtschaft diese in Norditalien.

Diese Arbeitsmigration war ursprünglich auf ein sogenanntes Rotationsprinzip ausgelegt. Eine Integration in die Gesellschaft war nicht vorgesehen: Die ImmigrantInnen sollten einige Jahre in der Schweiz bleiben, so die Erwartung der Politik, und dann – nachdem sie eine gewisse Summe verdient hatten – in die Heimat zurückkehren. Ein derart flexibler Bestand an «Gastarbeitern» sollte der Volkswirtschaft als «Konjunkturpuffer» dienen: In wirtschaftlich schwierigen Zeiten, in denen die Nachfrage nach Arbeitskräften geringer ausfiel, so dachte man, könnten die Zulassungen einfach ausgesetzt werden.

Mitte der sechziger Jahre lebten rund 400000 ItalienerInnen in der Schweiz – weit über die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung. In ihrer Mehrheit waren es junge Männer, die als Saisoniers oder Jahresaufenthalter in befristeten Arbeitsverträgen angestellt waren, ihre Stelle nicht wechseln durften, Steuern bezahlten, jedoch keine Sozialleistungen beziehen und ihre Familien nur während des Urlaubs in der Heimat sehen konnten. Das waren unhaltbare Zustände.

Auf Druck der italienischen Regierung konnte Rom sich mit Bern auf die neuen Regelungen einigen. Das Abkommen, das am 22. April 1965 in Kraft trat, verkürzte die Fristen für die Erteilung von Niederlassungsbewilligungen, erleichterte den Stellenwechsel und den Nachzug von Familienmitgliedern. Bei den Anstellungsbedingungen und Versicherungsleistungen wurden die italienischen ArbeiterInnen weitgehend ihren Schweizer KollegInnen gleichgestellt. Eine Selbstverständlichkeit,

könnte man meinen – und so sah dies auch der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements, FDP-Bundesrat Hans Schaffner, in dessen Votum anklingt, was Max Frisch ein Jahr später auf die Formel «Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kommen Menschen» bringen sollte (vgl. «Das Zitat»).

Das «Italienerabkommen» markierte das Ende des Rotationsprinzips in der schweizerischen Migrationspolitik. Zugleich stellte es auch eine Zäsur in der Debatte um die «Überfremdung» dar. Das Vertragswerk wurde von verschiedenen Seiten heftig angefeindet. Es hiess, der Bundesrat habe sich über den Tisch ziehen lassen. Besonders der Familiennachzug schien im Widerspruch zu dem erklärten Ziel der Behörden zu stehen, den «Ausländerbestand» in der Schweiz zu reduzieren.

Migrationsfeindliche Parolen traten damals ihren Siegeszug vom nationalkonservativen rechten Rand in die Mitte der Gesellschaft an. Dass sich mit diffusen Ängsten und der Hetze gegen die «Tschinggen» durchaus Politik machen liess, zeigte sich 1970, als die fremdenfeindliche Schwarzenbach-Initiative von 46 Prozent der StimmbürgerInnen angenommen wurde.

Das Auseinanderklaffen von zuwanderungsskeptischer bis fremdenfeindlicher Ideologie einerseits und den Bedürfnissen der Wirtschaft nach fremden Arbeitskräften andererseits prägt die Schweiz bis heute. Zwar entwickelten die Behörden immer wieder neue Massnahmen, die die Zuwanderung stabilisieren und den AusländerInnenanteil abbauen sollten. Wenn die Wirtschaft es wollte, gelang es jedoch immer wieder, für gewisse Branchen Ausnahmewilligungen zu erwirken.

Eine weitere Folge des Abkommens war, dass sich Wirtschaft und Behörden vermehrt nach neuen Rekrutierungsgebieten umschaute, um die italienische Dominanz zu brechen. Mit der Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre begann die Zahl der ItalienerInnen in der Schweiz zwar zu sinken. Dafür holte man nun neue ArbeiterInnen etwa aus Spanien, Portugal, Jugoslawien und der Türkei.

Die Saisoniers konnten ihre Familien nur während des Urlaubs in der Heimat sehen.

DAS ZITAT

«Kolossale Illusionen»

«Das Emigrationsabkommen mit Italien wird, bevor es überhaupt nur publiziert worden ist, nach Strich und Faden heruntergemacht. Haupttenor: der nach kürzerer Zeit mögliche Nachzug der Familien widerspricht der Konjunkturpolitik! Sogar die Schweiz. Handelszeitung (...), aber auch die Kreise um das Gewerbe, sogar der sozialdemokratische bundesstädtische Pressedienst (...) haben sehr wenig wählerisch dieses Abkommen attackiert. (...)

Die Schweizer machen sich eben kolossale Illusionen, wenn sie glauben, wir könnten auf die Dauer nur die aktive, im Berufsleben stehende Bevölkerung des Nachbarstaates hereinnehmen, die Familien, Frauen, Kinder und Betagte, aber im Absenderstaat der an und für sich willkommenen Arbeitskräfte zurücklassen. (...)

Das Abkommen mit Italien kann gut verteidigt werden. Man muss einmal deutlich sagen, dass man auf die Dauer den Fremdarbeitern nicht das Zölibat zumuten kann, dass die Trennung von der Familie auf die Dauer keine Lösung ist, dass wir deshalb sicher zu viele und nicht zu wenig Fremdarbeiter hereingenommen haben, und dass auch auf dem Gebiete der fremden Arbeitskräfte einmal «l'heure de la vérité» kommt. Dabei sind die Konzessionen, die die Schweiz gemacht hat, m. E. relativ bescheiden. Sie unterschreiten jedenfalls alle italienischen Postulate und Wünsche.»

Schreiben von Bundesrat Hans Schaffner an Max Holzer, den Direktor des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit, vom 13. August 1964, Onlinedatenbank der Forschungsgruppe Diplomatische Dokumente der Schweiz, dodis.ch/30798.