ETH zürich

ETH Library

Auf Magnetband gespeicherte Ausländer(daten)

Steuerung der Arbeitsmigration zur Sicherung des Wohlstands nach 1960

Conference Paper

Author(s):
Mähr, Moritz

Publication date:
2019-06-06

Permanent link:
https://doi.org/https://doi.org/10.3929/ethz-b-000347897

Rights / license:
In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

This page was generated automatically upon download from the ETH Zurich Research Collection.
For more information, please consult the Terms of use.

Auf Magnetband gespeicherte Ausländer(daten)*

Steuerung der Arbeitsmigration zur Sicherung des Wohlstands nach 1960

Moritz Mähr (mmaehr@ethz.ch)

6. Juni 2019

Mit dem Sozialversicherungsabkommen zwischen der Schweiz und Italien von 1964 bekamen die "Gastarbeiter" Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen und das Recht, sich permanent niederzulassen. Das hatte weitreichende Konsequenzen für das Migrationsregime der Schweiz. Die "Gastarbeiter" konnten nicht mehr als Konjunkturpuffer eingesetzt werden und die Vorsorgeeinrichtungen drohten den ersparten Reichtum zugunsten der unterbezahlten Ausländer*innen umzuverteilen. In der Reformeuphorie der 1960er Jahre wurde der Ruf nach einem statistischen Mittel laut, um das "Ausländerproblem" zu lösen. Am 7. Juli 1971 beschloss der Bundesrat mit der "Verordnung über die Durchführung eines Probelaufs für das zentrale Ausländerregister" das bis dato teuerste statistische Werkzeug der gesamten Bundesverwaltung.

Im Rahmen des technikgeschichtlichen Forschungsprojekts "Die Fremden und der Computer" an der Professur für Technikgeschichte der ETH Zürich werden Steuerungsphantasien der Arbeitsmigration der 1960er und 1970er Jahre an der Schnittstelle zwischen historischer Migrationsforschung und Technikgeschichte untersucht.

*Dieser Text wurde im Rahmen der 5. Schweizerischen Geschichtstage im Panel "Wie wird der Zusammenhang von Reichtum, Arbeit und Migration in der Schweiz in neueren Publikationen und Projekten thematisiert?" vorgetragen und von Damir Skenderovic kommentiert.

Seit Februar 2018 untersuche ich am Lehrstuhl für Technikgeschichte der ETH Zürich die Entstehung der automatisierten Ausländerstatistik und des zentralen Ausländerregisters in der Schweiz. Im Zentrum meiner Forschung steht die Frage, welchen Einfluss diese europaweit einzigartige technologische Rationalisierung des Migrationswesens auf das Migrationsregime[1] der Schweiz der 1970er Jahre hatte.

Dazu verordne ich den Forschungsgegenstand in der Schweizer Geschichte der 1960er Jahre. Anschliessend arbeite ich einige Möglichkeitsbedingungen heraus, die die Automation der Ausländerstatistik ermöglicht, angetrieben oder beschleunigt haben. Abschliessend gebe ich einen Ausblick auf den weiteren Verlauf des Forschungsprojekts.

I. Historischer Kontext

Die Schweiz erlebte in den 1960er Jahren eine beispiellose wirtschaftliche Wachstumsphase. Exporte von Maschinen, Chemie- und Pharmaprodukten sowie Textilien und ausländische Investitionen in Boden und Immobilien trieben dieses Wachstum an. Sowohl für die Bautätigkeit als auch für die Industrieerzeugnisse wurden viele Arbeitskräfte benötigt. Die Schweiz schloss mit Italien 1948 und mit Spanien 1961 ein "Auswanderungsabkommen". Italien handelte das Abkommen mit der Schweiz 1964 neu aus. In der Folge wurden die neuen Bedingungen auch auf Spanien, Portugal, Jugoslawien und Griechenland ausgedehnt. Dadurch wurde ausländischen Arbeitssuchenden auch ohne Zusicherung einer Arbeitsstelle eine zeitlich beschränkte Aufenthaltserlaubnis ausgestellt. Diese Verträge boten der Schweizer Wirtschaft eine unkomplizierte Möglichkeit, an günstige Arbeitskräfte zu kommen. In der Folge stieg der Anteil der ausländischen Bevölkerung zwischen 1960 und 1970 von 10% auf über 17%.[2]

Diese Arbeitsmarktpolitik wirkte lange als impliziter Konjunkturpuffer. Sollte das Wachstum nachlassen, würde man auf die Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen verzichten und das Arbeitsangebot und somit auch die Arbeitslosigkeit effektiv beschränken können. Darüber hinaus entlasteten die ausländischen Arbeitnehmer*innen die Sozialversicherung. 1963 betrug ihr Durchschnittsalter 25 Jahre. Bis zur Jahrtausendwende würden sie ins Rentensystem einzahlen, ohne Leistungen zu beziehen.[3]

Im Rahmen des Europäisierungsprozesses musste die Schweiz den westeuropäischen Arbeitnehmer*innen einen vereinfachten Familiennachzug und Zugang zu den Vorsorgeeinrichtungen gewähren. Mit den Arbeitsbedingungen verbesserten sich auch die Löhne der

[1] Migrationsregime sind staatlich gerahmte Gesellschaftstypen, «in denen sich unterschiedliche Regime räumlicher Bevölkerungsbewegungen mit jeweils spezifischen Möglichkeiten oder Beschränkungen entwickelt haben». Lucassen, J. M.W. G.; Hoerder, D.; Lucassen, L.: Terminologien und Konzepte in der Migrationsforschung, in: Bade, K. J.; Emmer, P. C.; Lucassen, L. u. a. (Hg.): Enzyklopädie Migration in Europa: vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Bd., 2007, S. 39.

[2] Vgl. Hirt, Matthias: Die Schweizerische Bundesverwaltung im Umgang mit der Arbeitsmigration: sozial-, kultur-, und staatspolitische Aspekte von 1960 bis 1972, Bd., Saarbrücken 2009, S. 64f ; Hablützel, Peter; Gilg, Peter: Beschleunigter Wandel Und Neue Krisen (Seit 1945), in: Mesmer, Beatrix; Im Hof, Ulrich; Ducrey, Pierre (Hg.): Geschichte Der Schweiz Und Der Schweizer, Bd., Basel 1986, S. 840ff ; Vuilleumier, Marc: Flüchtlinge Und Immigranten in Der Schweiz : Ein Historischer Überblick, Bd., Zürich 1992², S. 100.

[3] Vgl. Hirt: Die Schweizerische Bundesverwaltung im Umgang mit der Arbeitsmigration, 2009, S. 220f.

ausländischen Arbeitskräfte. Das steigende Lohnniveau und die ausländischen Investitionen auf dem Schweizer Immobilienmarkt heizten die Inflation an. Das hohe Wachstum gekoppelt mit steigenden Preisen drohte die Schweizer Wirtschaft zu überhitzen.[4]

Mit Schlagworten wie "Wohnungsnot" und "Überfremdung" wurde politisiert und die Zuwanderung wurde als zentraler Treiber dieser Entwicklungen gehandelt. Xenophobe Tendenzen machten sich breit in der Schweizer Bevölkerung. Der Ruf nach einer Beschränkung der Zuwanderung aus national-konservativen und gewerkschaftlichen Kreisen wurde immer lauter.[5]

II. Möglichkeitsbedingungen der Automation

Wie Quellen aus dem Bundesarchiv zeigen, sah das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) die Schweiz 1964 auf eine solche Krise zusteuern und liess verschiedene Massnahmen entwerfen. Der Abschlussbericht der "Expertenkommission für die neue Ausländerstatistik" mit einer Reihe unterschiedlicher Handlungsempfehlungen folgte 1967. Weiche Massnahmen, die die Unternehmen zur Selbstverantwortung anhalten sollten, standen harten Massnahmen gegenüber, die die generelle Beschränkung der Zuwanderung forderten. Welche Massnahmen im Moment angezeigt waren, darüber herrschte Uneinigkeit. Die Expert*innen waren sich jedoch einig, dass eine effektive Steuerung der Zuwanderung nur möglich sei, wenn eine vollständige, genaue und regelmässig erhobene Ausländerstatistik vorläge.

Die Bundesverwaltung verfügte in den 1960er Jahren bereits über sechs verschiedene Statistiken, in welchen Ausländer*innen erfasst wurden. Diese waren jedoch in vielen Hinsichten unvollständig. Keine Statistik umfasste die ausländischen Arbeitskräfte und die ausländische Wohnbevölkerung vollständig. Ausländische Arbeitskräfte, die ihren Wohnort im grenznahen Ausland hatten, fehlten in gewissen Statistiken ebenso wie Arbeitskräfte, die das Niederlassungsrecht erwarben und deshalb aus der Kontrollpflicht entlassen wurden. Daten wurden je nach Statistik in den kommunalen Einwohnerkontrollen, bei den kantonalen Fremdenpolizeibehörden, in den Betrieben oder direkt in den Haushalten erhoben. Die Erhebungsintervalle variierten zwischen halb- und zehnjährlich. Die fehlende Vergleichbarkeit der Statistiken führte dazu, dass innerhalb der Bundesverwaltung und auch in der politischen Öffentlichkeit verschiedene teils widersprüchliche Zahlen kursierten.

Als vielversprechende Lösung dieses Problems wurde in der Verwaltung der Einsatz computergenerierter Statistiken gehandelt. Durch sie sollten grosse Datenmengen exakt und schnell ausgewertet und eine datengetriebene Politik ermöglicht werden. Diese Zuversicht war nicht nur der Kybernetik und den äusserst populären Darstellungen der "Elektronengehirne" in der Popkultur geschuldet, sondern vor allem der erfolgreichen Werbung und Lobbyarbeit US-amerikanischer Computerhersteller wie IBM, Bull oder Remington Rand.

[4] Vgl. ebd., S. 228ff.

[5] Zur Geschichte der politischen Instrumentalisierung der Migration vgl. Gaetano, Romano: Die Überfremdungsbewegung als "Neue soziale Bewegung", in: König, Mario; Kreis, Georg; Meister, Franziska u. a. (Hg.): Dynamisierung und Umbau: die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Bd., Zürich 1998 (Schweiz 1798-1998), S. 143–159 ; Kury, Patrick: Über Fremde Reden: Überfremdungsdiskurs Und Ausgrenzung in Der Schweiz, 1900-1945, Bd., Zürich 2003 (Veröffentlichungen Des Archivs Für Zeitgeschichte Des Instituts Für Geschichte Der ETH Zürich) ; Skenderovic, Damir; D'Amato, Gianni (Hg.): Mit dem Fremden politisieren: rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren, Bd., Zürich 2008.

In der Schweiz war die Begeisterungsfähigkeit für Rationalisierung in der Industrie angesichts der Hochkonjunktur und des immer drastischer werdenden Fachkräftemangels ohnehin gross. Diese Euphorie erfasste in den 1960er Jahren auch die Politik und die Verwaltung. 1969 fordert Alfred Hummler, Nationalrat für die FDP, Stadtamman von St. Gallen und promovierter Staatswissenschafter in einem Postulat sogar ein schweizweites Informationssystem, um die Verwaltung zu reformieren und eine datengetriebene Politik zu ermöglichen.[6]

Parallel zur Diskussion um die Verwaltungsautomation wurde auch der Ruf nach einer politischen Steuerung des Wirtschaftswachstums lauter. Ab Mitte der 1960er Jahre griff der Bundesrat deshalb verstärkt in die Zulassungspolitik ein. Sein Ziel war es, das Wachstum und die Inflation zu dämpfen. Das BIGA arbeitete die Massnahmen aus. Die Massnahmen sollten ihre Ziele erreichen, ohne die Interessen der Wirtschaft und die Autonomie der Kantone zu verletzen. Sie zeigten nicht die erhoffte Wirkung und sowohl die Inflation als auch der Ausländeranteil stiegen weiter an. In der Bevölkerung und in der Politik regte sich Widerstand gegen die zurückhaltende Politik der Bundesbehörden. Die rechtskonservative Gruppierung "Nationale Aktion gegen Überfremdung von Volk und Heimat" lancierte zwei Volksinitiativen zur Beschränkung der Zuwanderung.

Als die zweite sogenannte "Schwarzenbach-Initiative" Ende der 1960er Jahre drohte, vom Volk angenommen zu werden, änderte der Bundesrat seinen Kurs abrupt. Eine generelle Beschränkung der Zuwanderung sollte die rechtskonservativen und gewerkschaftlichen Kreise besänftigen, während eine umsichtige, datengetriebene Arbeitsmarktpolitik eine effiziente Allokation der verfügbaren Arbeitskräfte garantieren sollte. Das BIGA brauchte für die anvisierten Massnahmen eine Ausländerstatistik, die in möglichst kurzer Frist genaue Zahlen lieferte. Man war davon überzeugt, dass es andernfalls nicht möglich wäre, die schwer zu vereinbarenden politischen Ziele zu erreichen.

Die "Expertenkommission für die neue Ausländerstatistik" schlug bereits 1967 vor, ein zentrales Ausländerregister zu schaffen. In diesem Register sollten alle Ausländer*innen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus gespeichert werden, die in der Schweiz wohnen oder arbeiten. Eine zentrale Datenhaltung sollte eine hohe Verlässlichkeit und eine hohe Verfügbarkeit garantieren.

Die eidgenössische Fremdenpolizei, ebenfalls in der Expertenkommission vertreten, erachtete eine sogenannte "Überfremdungsstatistik" als notwendig, um die Schweiz vor schlechten, ausländischen Einflüssen schützen zu können. Im Zuge der 68er-Bewegung entstanden in der Schweiz eine Reihe linksradikaler Gruppierungen, die sich über die Landesgrenzen hinaus vernetzten und die in Zeiten des kalten Kriegs als grosse Bedrohung der inneren Sicherheit wahrgenommen wurden. Die Schutzbestrebungen galten aber nicht nur revolutionären Kommunist*innen und streikwilligen Gewerkschafter*innen, sondern auch epidemischen Krankheiten, die an der Grenze aufgehalten werden sollten.

Beim Bundesamt für Sozialversicherung erhoffte man sich vom neuen Register, dass genaue Abreisedatum der Ausländer*innen bestimmen zu können. Da sich die Rentenansprüche aus der Beitragssumme und der Aufenthaltsdauer berechneten, könnte man sie so auf ein Minimum beschränken. Das sei nötig, da sich viele Ausländer*innen aus Gründen der Steuerhinterziehung oder aus Unwissenheit nicht abmelden würden.

[6] Amtsdruckschriften: Postulat Hummler. Koordination Der Informatik, in: Amtliches Bulletin Der Bundesversammlung, Bd. IV, Bern 1971, S. 976f. Das ist gleichzeitig auch die erste Nennung des Worts «Informatik», die sich im Archiv der Parlamentsdienste finden lässt.

Die Ziele für das neue Register waren hoch gesteckt. Als einzige und massgebliche Datenquelle sollte es künftig die Zulassungspraxis schweizweit vereinheitlichen. Eine direkte Anbindung an das Sozialversicherungsregister sollte die Vergabe der Versichertennummern vereinfachen. Neue und teilautomatisierte Prozesse zwischen Bund und Kanton sollten eine reibungslose und einheitliche Erhebung und Mutation des Bestandes garantieren.

Um die Kantone für dieses aufwendige Vorhaben zu gewinnen, wurden ihnen finanzielle Entschädigungen für jede "Eintragungs- oder Mutationsmeldung" in Aussicht gestellt. Weiter wurden ihnen monatlich eine statistische Auswertung und vierteljährlich eine Kopie des Registers zugesichert, um ihre Datenbestände mit den Bundesbeständen abgleichen zu können.

Am 28. Januar 1970 wurde der Auftrag für das neue Register gegeben und ein grosszügiges Budget bewilligt. Ein Jahr später wurden die für den Betrieb nötigen gesetzlichen Kompetenzen geschaffen und der Probebetrieb aufgenommen. Mit Betriebskosten von über 2 Millionen Schweizerfranken war die neue Ausländerstatistik und das damit einhergehende Zentrale Ausländerregister das bis dato teuerste statistische Projekt der gesamten Bundesverwaltung.

III. Ausblick

Im weiteren Verlauf meiner Forschung werde ich die konkrete Umsetzung des Automationsvorhabens untersuchen. Denn der Anspruch des BIGA, die Zuwanderung mittels einer vollständigen, genauen und regelmässig erhobenen Ausländerstatistik effektiv zu steuern, wandelte sich unter den Bedingungen der Automation. Durch den Einsatz eines automatisierten Registers verlagerte sich der Fokus von der Ausgangs- auf die Eingangsseite des Systems. Das Augenmerk lag nicht auf einem Informationssystem oder zweckgerichteten Tabellen mit statistischen Daten, die den Entscheidungsträger*innen eine verlässliche Entscheidungsgrundlage geboten hätten, sondern auf der Standardisierung der Datenerhebungs- und Zulassungsprozesse in den Kantonen und Gemeinden.

Als 1971 damit begonnen wurde, die Pilotkantone Luzern, Basel-Stadt, Graubünden und Neuenburg ans Zentrale Ausländerregister anzuschliessen, wurden die ersten Probleme sichtbar. In Basel-Stadt arbeiteten sehr viele Grenzgänger*innen, denen zwar eine Arbeitserlaubnis ausgestellt wurde, die sich jedoch weder im Versichertenregister der AHV noch in den Einwohnerregistern der Stadt wiederfanden. Für die Logik des Registers, das die AHV-Nummer als Teil des eindeutigen Schlüssels jeder Person voraussetzte, war das ein grosses Problem, das während des gesamten Untersuchungszeitraums, also bis mindestens 1982, ungelöst blieb.

Bei den kleineren Gemeinden wie der Stadt Chur kamen die Automationsanstrengungen ebenfalls nur sehr träge in Gang. Die Stadt wollte ihre "Eintragungs- und Mutationsmeldung" monatlich per Magnetband liefern. Das Eidgenössische Rechenzentrum war jedoch mit den Datenlieferungen anderer Gemeinden schon so ausgelastet, dass Chur die manuelle Meldung per Post nahe gelegt wurde.

Die Verzögerung des Anschlusses von Genf und Lausanne im Frühjahr 1974 führte sogar dazu, dass die Ausländerstatistik – entgegen offiziellen Verlautbarungen – noch auf dem "konventionellen Weg" berechnet werden musste.

Zu den “grossen” Erfolgen der Einführung des Zentralen Ausländerregisters aus der Perspektive der Bundesbehörden zählten Formulare, die die “Eintragungs- und Mutationsmeldung” schweizweit für alle Gemeinden standardisierten. Diese konnten maschinell eingelesen und verarbeitet werden. Zudem zwangen sie alle Gemeinden dazu, die Kategorien der eidgenössischen Fremdenpolizei zu übernehmen.

Mit der Rezession von 1974 erhöhte sich auch bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei der Spardruck. Das Zentrale Ausländerregister war im Betrieb teurer als projektiert. Zudem ging die Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften drastisch zurück. Als Reaktion auf diese Entwicklungen läutete die eidgenössische Fremdenpolizei die zweite und dritte Phase des Zentralen Ausländerregisters ein, welche aus dem statistischen Werkzeug ein fremdenpolizeiliches, vernetztes und integriertes Personeninformationssystem machen sollte, auf das über Bildschirme aus der Ferne und in Echtzeit zugegriffen werden kann.

Literaturverzeichnis

Amtsdruckschriften: Postulat Hummler. Koordination Der Informatik, in: Amtliches Bulletin Der Bundesversammlung, Bd. IV, Bern 1971, S. 976–977.

Gaetano, Romano: Die Überfremdungsbewegung als "Neue soziale Bewegung", in: König, Mario; Kreis, Georg; Meister, Franziska u. a. (Hg.): Dynamisierung und Umbau: die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Bd., Zürich 1998 (Schweiz 1798-1998), S. 143–159.

Hablützel, Peter; Gilg, Peter: Beschleunigter Wandel Und Neue Krisen (Seit 1945), in: Mesmer, Beatrix; Im Hof, Ulrich; Ducrey, Pierre (Hg.): Geschichte Der Schweiz Und Der Schweizer, Bd., Basel 1986, S. 821–968.

Hirt, Matthias: Die Schweizerische Bundesverwaltung im Umgang mit der Arbeitsmigration: sozial-, kultur-, und staatspolitische Aspekte von 1960 bis 1972, Bd., Saarbrücken 2009.

Kury, Patrick: Über Fremde Reden: Überfremdungsdiskurs Und Ausgrenzung in Der Schweiz, 1900-1945, Bd., Zürich 2003 (Veröffentlichungen Des Archivs Für Zeitgeschichte Des Instituts Für Geschichte Der ETH Zürich).

Lucassen, J. M.W. G.; Hoerder, D.; Lucassen, L.: Terminologien und Konzepte in der Migrationsforschung, in: Bade, K. J.; Emmer, P. C.; Lucassen, L. u. a. (Hg.): Enzyklopädie Migration in Europa: vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Bd., 2007, S. 28–53.

Skenderovic, Damir; D'Amato, Gianni (Hg.): Mit dem Fremden politisieren: rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren, Bd., Zürich 2008.

Vuilleumier, Marc: Flüchtlinge Und Immigranten in Der Schweiz : Ein Historischer Überblick, Bd., Zürich 1992[2].