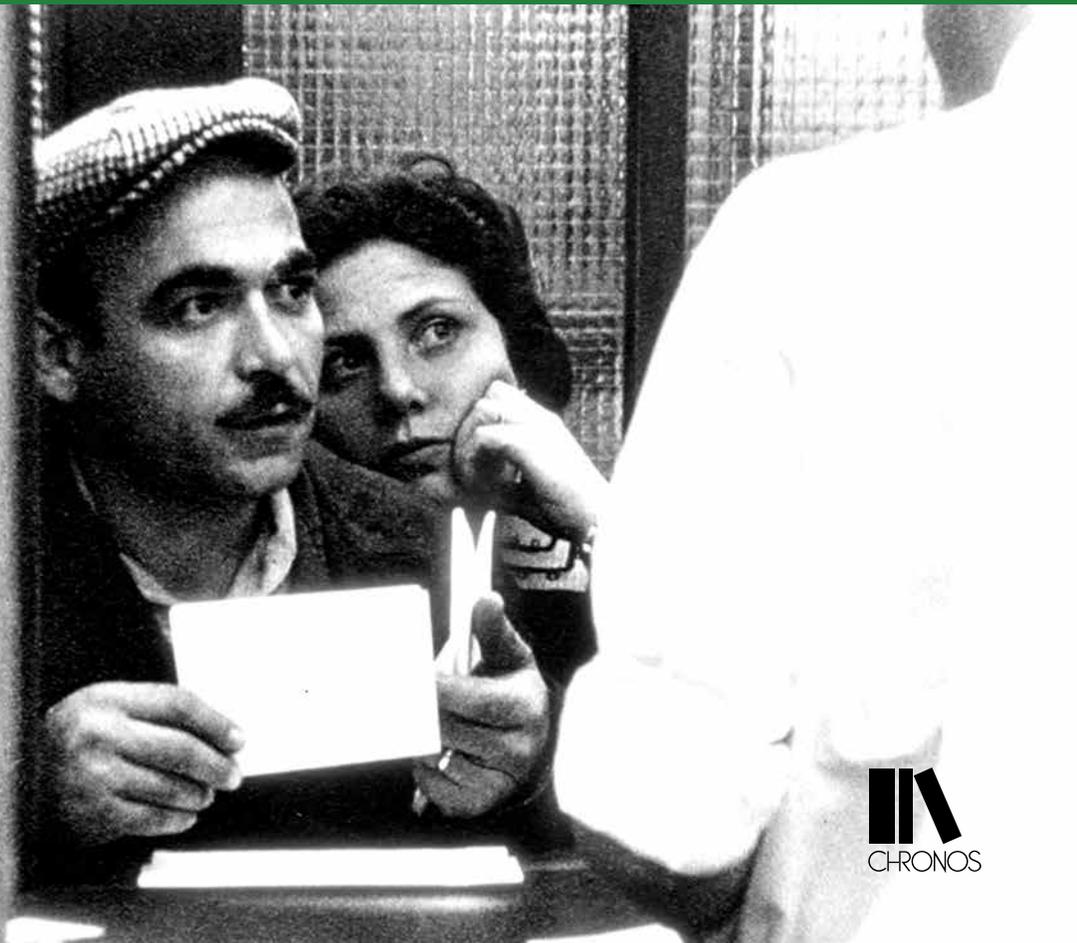


Tobias Senn

Hochkonjunktur, «Überfremdung» und Föderalismus

Kantonalisierte Schweizer Arbeitsmigrationspolitik
am Beispiel Basel-Landschaft 1945–1975



Tobias Senn

Hochkonjunktur, «Überfremdung» und Föderalismus

Kantonalisierte Schweizer Arbeitsmigrationspolitik
am Beispiel Basel-Landschaft 1945–1975

CHRONOS

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung im Rahmen des Pilotprojektes OAPEN-CH.

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel 2015 auf Antrag von Prof. Dr. Georg Kreis als Dissertation angenommen.



Umschlagbild

Standbild aus dem Dokumentarfilm «Siamo italiani – Die Italiener»
von Alexander J. Seiler, Rob Gnant, June Kovach, Schweiz 1964.

© Rob Gnant / Fotostiftung Schweiz

Weitere Informationen zum Verlagsprogramm:

www.chronos-verlag.ch

© 2017 Chronos Verlag, Zürich

ISBN 978-3-0340-1367-3

E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1367

Dank

Zahlreichen Menschen und Institutionen, die zum Gelingen dieser Arbeit entscheidend beigetragen haben, möchte ich danken.

Zunächst danke ich ganz herzlich Georg Kreis für die Betreuung der Dissertation, für das Gewähren der Freiheit der Forschung und für die stets gebotene Unterstützung. Bei Martin Lengwiler bedanke ich mich für die Übernahme des Korreferats und bei Regina Wecker für ihr Interesse an meinem Forschungsprojekt.

Den MitarbeiterInnen des Chronos Verlags danke ich vielfach für die Unterstützung der Publikation, im Speziellen Roman Pargätzi für das professionelle Lektorat. Dem Schweizerischen Nationalfonds danke ich für die Finanzierung der Publikation.

Für finanzielle Unterstützung der Forschungsarbeit bedanke ich mich bei der Freiwilligen Akademischen Gesellschaft der Universität Basel.

Dominik Wunderlin und der Gesellschaft für regionale Kulturgeschichte Baselland danke ich für das Publizieren einer Vorstufe des Kapitels zum Jahr 1970.

Ein grosser Dank geht an die von mir konsultierten Archive: in erster Linie an Regula Nebiker und ihr hilfsbereites und kompetentes Team des Staatsarchivs Baselland, ganz speziell an Nina Klingler und Patrick Moser, für unzählige wertvolle Gespräche, entscheidende Hinweise und das Interesse für die mit «ihren» Akten betriebene Forschung. Ebenfalls zu grossem Dank verpflichtet bin ich den MitarbeiterInnen des Bundesarchivs in Bern. Sehr bedanken möchte ich mich auch beim Personal des Schweizerischen Wirtschaftsarchivs in Basel sowie der Universitätsbibliothek Basel.

Für vielfältigen anregenden fachlichen Austausch, spannende Gespräche und wichtige Hinweise danke ich: Matthias Hirt, Luís Calvo Salgado, Thomas Gees, Barbara Lüthi, Flavia Grossmann, Ruedi Brassel, Jennifer Degen, Damir Skenderovic, Gregor Spuhler, Regula Argast, Patrick Kury und Christian Bolliger.

Für die freundschaftliche, beratende Begleitung meiner Forschungs- und Schreibarbeit danke ich Alexandra Binnenkade sehr herzlich.

Grosser Dank gebührt den interessierten und kritischen LeserInnen meiner Arbeit für ihre wertvollen Kommentare und Korrekturen. Es sind dies: Nina Klingler, Christoph Maier, Hans Wäber und Jan Hodel.

Meinen Eltern Johanna und Martin Senn-Wahl danke ich von Herzen für die durch sie erfahrene Politisierung, für die grosszügige Ermöglichung meiner Ausbildung und für ihr waches Interesse an meiner Arbeit. Meiner Mutter danke ich zudem für das Transkribieren von Stenogrammen.

Mein innigster Dank geht an meine Frau Kirstie Wäber. Ohne all ihre langjährige Unterstützung hätte ich diese Arbeit nicht zu Ende führen können.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die zentrale Rolle der Kantone in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik	13 13
1.1	Basel-Landschaft	15
1.2	Fragestellung	17
1.3	Aufbau	19
1.4	Über Fremde schreiben	22
2.	Die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik 1945–1975: Überblick, zeitliche Eingrenzung und Periodisierung	27
2.1	1945: Epochengrenze der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik	28
2.2	1945–1975: Vier Phasen der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik	31
2.2.1	Die zweite Hälfte der 1940er Jahre (1945–1948): Installation eines kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes	31
2.2.2	Die «langen» 1950er Jahre (1948–1964): Laisser-faire und «Rotationsmodell»	32
2.2.3	Die 1960er Jahre (1964–1970): Niederlassungsprinzip und Plafonierungsversuche	34
2.2.4	Die «kurzen», aber über sich hinausweisenden 1970er Jahre (1970–1975): «Stabilisierungspolitik» mit Globalplafond und Kontingenten	36
2.3	1975: Das Ende der Hochkonjunktur als Einschnitt in migrationspolitisch unruhiger Zeit	38
3.	Vollzugsföderalismus in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik – systematischer Überblick über Strukturen und Akteure am Beispiel Basel-Landschaft	41
3.1	Das System des Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrations- politik: Rechtliche Grundlagen und Strukturen	42
3.1.1	Bundesverfassungsartikel 69ter von 1925 und ANAG 1931/34 als Grundlagen der Arbeitsmigrationspolitik und ihres Vollzugsföderalismus	42

3.1.2	Die Vollzugsregelung in der Arbeitsmigrationspolitik zwischen Bund und Kantonen	47
3.2	Die Praxis des Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrationspolitik: Das Zusammenspiel der Akteure des Bundes und des Kantons Basel-Landschaft	53
3.2.1	Die Regelung der Arbeitsmigrationspolitik und ihres Vollzugs nach dem Kriegsende 1945	53
3.2.2	Der Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik im Kanton Basel-Landschaft: Strukturen und Akteure	66
3.3	Die Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik und ihres Vollzugs durch Bund und Kantone: Akteure und ihre Diskussions- und Entscheidungsstrukturen	85
3.3.1	Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik durch die Exekutive auf dem Verordnungsweg	85
3.3.2	Die zentrale Bedeutung der institutionellen föderalen Strukturen für die Kooperation von Bund und Kantonen in der Arbeitsmigrationspolitik	89
3.3.3	Die vier für die Arbeitsmigrationspolitik zuständigen interkantonalen Konferenzen	91
3.3.4	Weitere in die Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik involvierte Akteure: Interessenverbände, ausserparlamentarische Kommissionen	145
3.3.5	Die wichtigsten Persönlichkeiten der Arbeitsmigrationspolitik aufseiten des Bundes	148
3.3.6	Zur Verbindung zwischen wissenschaftlicher Forschung und politischer Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik und zum Stand der zeitgenössischen Forschung	150
4.	Die kantonalisierte Schweizer Arbeitsmigrationspolitik am Beispiel Basel-Landschaft 1945–1975	169
4.1	Ausländische «Konjunkturarbeiter» in kantonaler Zulassungskompetenz: Installation des Arbeitsmigrationsregimes der Nachkriegszeit (1948)	169
4.1.1	Beginn der Neuordnung des Arbeitsmigrationsregimes gleich nach dem Kriegsende 1945	169
4.1.2	Erweiterte Kompetenzen für die Kantone und engere Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden: Die Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948	173
4.1.3	Konsolidierung der Kantonalisierung des Arbeitsmigrationsregime im teilrevidierten ANAG vom 8. Oktober 1948	199

4.1.4	Die Umsetzung des kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes in Basel-Landschaft 1948–1950: Ausländische «Konjunkturarbeiter» im Dienst der Arbeitsmarktpolitik	239
4.2	Laisser-faire und «Rotationsprinzip»: Widersprüche der kantonalisierten «Fremdarbeiterpolitik» (1950er Jahre)	282
4.2.1	Arbeitsmigrationspolitik der 1950er Jahre: Anwendung und Anpassung der Leitlinien von 1948 durch Bund und Kantone	284
4.2.2	Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Kanton Basel-Landschaft der 1950er Jahre	301
4.2.3	Basel-landschaftliche Arbeitsmigrationspolitik in Jahren des zunehmend «ausgepowerten» Arbeitsmarkts: «Import» von Arbeitskräften um fast jeden Preis	306
4.2.4	Der Bewusstseinswandel von 1957/58: Ausländer nicht bloss als «Konjunkturpuffer», sondern als «Zünglein an der Waage» des basel-landschaftlichen Arbeitsmarkts	317
4.3	Niederlassungsprinzip und Plafonierungsversuche: Das kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime trotz Zentralisierungstendenzen (1964)	321
4.3.1	Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Kanton Basel-Landschaft der frühen 1960er Jahre	321
4.3.2	Die basel-landschaftliche Arbeitsmigrationspolitik auf dem öffentlichen Prüfstand	322
4.3.3	Bestätigung des kantonalisierten Regimes trotz Konzeptwechsel der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik	342
4.4	«Stabilisierungspolitik» mit Globalplafond und Kontingenten: Föderalistisch gebremste Zentralisierung des Arbeitsmigrationsregimes (1970)	349
4.4.1	Migrationspolitische Epochenwende vom Laisser-faire zum Stabilisierungsansatz	349
4.4.2	Die «neue Fremdarbeiterregelung»: Reaktion des Bundesrats auf die Herausforderung «Schwarzenbach»	351
4.4.3	Die Kantone und die «neue Fremdarbeiterregelung» des Bundes	354
4.4.4	Die Haltung der basel-landschaftlichen Regierung zur «neuen Fremdarbeiterregelung»	364
4.4.5	Auswirkungen der «neuen Fremdarbeiterregelung» auf die Kantone und den Föderalismus	370

5.	Das kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime in der Hochkonjunktur – im Rückblick zentraler Akteure	375
5.1	Zentralisierung zur Durchsetzung zwischenstaatlicher Verpflichtungen	376
5.2	Fehleinschätzungen, untaugliche Konzepte und umstrittene Paradigmenwechsel	380
5.3	Die vollzugsföderalistische Gemeinschaft der Praktiker	384
5.4	Vollzugsföderalistische Konfliktbewältigung	386
5.5	Grundsätzliche Spannungen im vollzugsföderalistischen System	388
6.	Hochkonjunktur, «Überfremdung» und Föderalismus	393
6.1	Phasen der Kantonalisierung und der Zentralisierung der Arbeitsmigrationspolitik 1945–1975	393
6.2	«Überfremdungsabwehr» und behördliche Pragmatik	395
6.3	«Blühenwollen!» – Credo der kantonalisierten Arbeitsmigrationspolitik	397
	Anhang: Methode und Theorie	403
7.	Forschungsstand	405
8.	Quellenbasis	413
8.1	Akten der staatlichen Arbeitsmigrationsbürokratie	413
8.2	Konsultierte Archive	414
8.3	Zentrale Quellenbestände	415
8.4	Zentrale Quellenarten	418
8.5	Weitere interessante Quellen	420

9.	Regional- und behördengeschichtlicher Zugang zur Schweizer Migrationspolitik: Ein Ansatz zur Erforschung der vollzugsföderalistischen Praxis	423
9.1	Regionalgeschichtliche Perspektive auf das transnationale Phänomen Migration: Zur Bedeutung des Kantons im dynamischen Mehrebenensystem	432
9.1.1	Vollzugsföderalismus: Kantone als Instanzen des Vollzugs und der Formulierung der Arbeitsmigrationspolitik	433
9.1.2	Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem: Der Kanton Basel-Landschaft im transnationalen Kontext	449
9.2	Behördengeschichtliche Perspektive auf das soziale Phänomen Migration: Zur Bedeutung der behördlichen Akteure im System des vollzugsföderalistischen Migrationsregimes	451
10.	Thematischer Fokus: Arbeitsmigrationspolitik zur Zeit der Hochkonjunktur	459
10.1	Fokus: Arbeitsmigrationspolitik	459
10.2	Fokus: System und Akteure – Grenzen und blinde Flecken des akteurzentrierten Systemansatzes	466
10.3	Fokus: Staatliche Steuerung von Migration	468
11.	Abkürzungsverzeichnis	471
12.	Quellen- und Literaturverzeichnis	475
12.1	Quellen	475
12.2	Nachschlagewerke	491
12.3	Darstellungen	492

1. Die zentrale Rolle der Kantone in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik

Die Geschichte der schweizerischen Migrationspolitik der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist die Geschichte eines Einwanderungslands, das sich nicht als solches versteht, das aber dennoch langfristig die reale Einwanderungssituation *contre cœur* anzuerkennen beginnt und ihr adäquat zu begegnen versucht. Faktisch ist die Schweiz zwar seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs dank dem gewaltigsten Wirtschaftswachstum ihrer Geschichte und dem damit verbundenen grossen Arbeitsplatzangebot und Arbeitskräftebedarf unzweifelhaft ein Einwanderungsland – nachdem sie dies bereits nach dem Durchbruch der Industrialisierung zwischen 1880 und dem Ersten Weltkrieg gewesen war.¹ Doch konnte die Schweiz nach der Kategorisierung von Klaus J. Bade noch im Jahr 2000 als «Non-Immigration Immigration Country»² weder zu den formellen noch zu den informellen Einwanderungsländern gezählt werden.³ Ein formelles Einwanderungsland (wie z. B. Schweden) zeichnet sich durch Selbstverständnis, Gesetzgebung, Institutionengefüge und politische Praxis als ein solches aus. Informelle Einwanderungsländer (wie z. B. die Niederlande) verstehen sich nur als Aufnahmeländer für bestimmte Zuwanderergruppen, etwa für ausländische ArbeitnehmerInnen und deren Familien. Sie tolerieren aber in grossem Umfang Daueraufenthalte mit fliessenden Grenzen zur Einwanderungssituation; das heisst, sie kennen beispielsweise Einbürgerungserleichterungen oder besondere Partizipationsmöglichkeiten für AusländerInnen.⁴ Heutzutage kann man die Schweiz meines Erachtens den informellen Einwanderungsländern zurechnen, nachdem sie erstens 2002 das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU in Kraft gesetzt und somit ihren Arbeitsmarkt für ZuwandererInnen aus Europa geöffnet hat und zweitens am 1. Januar 2008 ein neues Ausländergesetz (AuG) in Kraft getreten ist, das sich im Gegensatz zu seinem Vorläufer auch Fragen der Integration widmet und dafür nicht mehr den Kampf gegen die «Gefahr der Überfremdung» als

1 Vgl. zur ersten grossen Einwanderungsphase zwischen 1880 und dem Ersten Weltkrieg: Vuilleumier, Schweiz; Arlettaz/Arlettaz, *La Suisse et les étrangers*, bes. S. 31–67.

2 Hoffmann-Nowotny, *Switzerland: A Non-Immigration Immigration Country*. Auf Hoffmann-Nowotnys treffende Bezeichnung bezieht sich Bade, wenn er bei seiner Typisierung von Einwanderungsländern und ihren migrationspolitischen Konzepten die Schweiz als Paradigma für ein europäisches Einwanderungsland nimmt, das die Einwanderungssituation ablehnt. Vgl. Bade, *Europa in Bewegung*, S. 355.

3 Bade, *Europa in Bewegung*, S. 350. Bade hat seine «nach Art und Grad der politischen und rechtlichen Akzeptanz der faktischen Einwanderungsprozesse» vorgenommene Kategorisierung 1994 entwickelt. Siehe: Bade, *Ausländer – Aussiedler – Asyl*, S. 16–28.

4 Bade, *Europa in Bewegung*, S. 350–355.

staatspolitische Maxime enthält.⁵ Das knappe Ja in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 über die SVP-Initiative «gegen Masseneinwanderung», welche die Abkehr vom System der Personenfreizügigkeit mit der EU und die Rückkehr zum Zulassungsregime mit Kontingenten verlangt, zeigt allerdings erneut in aller Schärfe die gespaltene Haltung der Schweiz zur Zuwanderung. Es stellt sich ein weiteres Mal die Frage, ob die Schweiz in der Lage ist, eine der realen Einwanderungssituation adäquate Politik zu gestalten und ein entsprechendes Selbstverständnis zu entwickeln.

Hinter der Ablehnung der Einwanderungssituation in der hier untersuchten, von starker Zuwanderung geprägten Zeit der Hochkonjunktur von 1945–1975 stand der Versuch, das «Fremde» fernzuhalten, der im grösseren historischen Kontext eine lange Phase der Schweizer Migrationspolitik vom Ende des Ersten Weltkriegs bis zum Ende der 1980er Jahre dominierte.⁶ Ihren Ausdruck fand diese Idee bei der Zentralisierung der Ausländerpolitik durch den Bund in der Einrichtung der Zentralstelle für Fremdenpolizei 1917⁷ und der Schaffung des Bundesgesetzes über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (ANAG), das 1931 verabschiedet wurde und 1934 in Kraft trat.⁸ Das ANAG zielte auf die Funktionalisierung der AusländerInnen als Arbeitskräfte, indem es die fremdenpolizeiliche Arbeitsbewilligung an arbeitsmarktliche Bedingungen knüpfte und eine flexible Rekrutierung sowie die Möglichkeit der Wegweisung garantierte. Dementsprechend wurde 1924 in der Botschaft zum künftigen Ausländergesetz der Grundgedanke der bundesrätlichen Politik formuliert: «Gegen die Zuwanderung von Ausländern gibt es nichts einzuwenden. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass sie sich nicht in der Schweiz niederlassen wollen.»⁹

Immer noch unter der gleichen Prämisse versuchte die Schweizer Politik nach dem Zweiten Weltkrieg – nun aber in einer Zeit anhaltender Hochkonjunktur und verstärkter Zuwanderung – ein Migrationsregime¹⁰ zu entwickeln, welches

5 Vgl. D'Amato, *Erwünscht, aber nicht immer willkommen*, S. 41–44.

6 Wicker, *Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung*, S. 25.

7 Zur Entstehung der Eidgenössischen Fremdenpolizei und speziell zu ihrem Antisemitismus liegen Standardwerke vor: Gast, *Von der Kontrolle zur Abwehr*; Mächler, *Kampf gegen das Chaos*; Mächler, *Hilfe und Ohnmacht*. – Patrick Kury zeigt in seinem Standardwerk zum Überfremdungsdiskurs in der Schweiz, wie prägend die Vorstellung von der «Überfremdung» der Schweiz sowie der Antisemitismus in Entstehung und Arbeit der Eidgenössischen Fremdenpolizei waren. Vgl. Kury, *Über Fremde reden*. – Alle vier Werke fokussieren in ihrer Analyse der ausländerfeindlichen Paradigmen der Eidgenössischen Fremdenpolizei auf die Zwischenkriegszeit.

8 Wicker, *Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung*, S. 26. Vgl. auch das Standardwerk zur Entstehung der nationalen Schweizer Migrationspolitik: Arlettaz/Arlettaz, *La Suisse et les étrangers*. – Abgelöst wurde das ANAG von 1931 erst am 1. Januar 2008 durch das «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer» (AuG) vom 16. Dezember 2005.

9 Bundesblatt 1924, S. 517, zitiert nach Mahnig/Piguet, *Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998*, S. 68.

10 Ergänzend zu Migrationspolitik verwende ich den aus der politikwissenschaftlichen Forschung

gesellschaftlich, politisch, wirtschaftlich und rechtlich die Realität eines Einwanderungslands bewältigen sollte, obwohl sich die Schweiz offiziell als Nicht-einwanderungsland verstand. Dieser paradoxen Situation entsprechend entwickelte die Schweiz keine kohärente Migrationspolitik, sondern versuchte einerseits den grossen Bedarf des Schweizer Arbeitsmarkts an ausländischen Arbeitskräften durch liberale Zulassung zu befriedigen und andererseits die Zuwanderung unter dem Paradigma der «Überfremdungsabwehr» unter Kontrolle zu halten.¹¹

Im Schnittpunkt dieser beiden gegenläufigen migrationspolitischen Grundinteressen spielten die Kantone eine Schlüsselrolle im Schweizer Migrationsregime. Der grosse Einfluss der Kantone fusste auf dem in der Arbeitsmigrationspolitik ausgeprägten Vollzugsföderalismus, der ihnen grossen Spielraum im Vollzug sowie entscheidende Mitsprache in der Politikgestaltung gab. So konnten sie sowohl bei der Ausgestaltung der Zulassungspolitik als auch beim Vollzug der Zulassungskontrolle ihre eigenen Interessen einbringen und trugen massgeblich zur Uneinheitlichkeit und Widersprüchlichkeit der Schweizer Migrationspolitik bei.

Aufgrund des grossen Einflusses der Kantone im Vollzugsföderalismus wird die Entwicklung der Schweizer Migrationspolitik zwischen 1945 und 1975 hier am Beispiel Basel-Landschaft aus einer kantonalen Perspektive untersucht. Es wird die Frage zur Diskussion gestellt, ob es im untersuchten Zeitraum kantonale Arbeitsmigrationspolitiken gab – das heisst eigenständige kantonale Regime in einem Politikfeld, das gemäss gängiger Meinung seit dem Ersten Weltkrieg eine Domäne des Bundes war.

1.1 Basel-Landschaft

Für diese Studie zum Vollzugsföderalismus in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik habe ich Baselland nicht bloss aufgrund meiner Baselbieter Herkunft und wegen der guten Aktenlage im Staatsarchiv Basel-Landschaft¹² als Beispiel ausgewählt. Für die Wahl des Untersuchungskantons gibt es auch inhaltliche Gründe. Basel-Landschaft war erstens der «Entwicklungskanton par excellence»¹³ in der

stammenden Begriff Migrationsregime. Darunter zu verstehen ist das «Set aus formellen und informellen Regeln, die Migranten den strukturellen Rahmen für ihre grenzüberschreitende Wanderung geben. Diese Regeln bestehen im Wesentlichen aus den Gesetzen und Regelungen des nationalen Ausländerrechts und internationaler Abkommen. Dazu gehören aber auch halböffentliche oder geheime Durchführungsbestimmungen und Verordnungen für die unteren Behörden sowie deren Alltagspraxis.» Migrationsregime entstehen «stets in Auseinandersetzung zwischen Migration und Staat». Berlinghoff, *Das Ende der «Gastarbeit»*, S. 29. – Zu der in dieser Arbeit verwendeten Terminologie und der Markierung von Begriffen mit Anführungszeichen siehe Kap. 1.4.

11 Vgl. dazu: Bade, *Europa in Bewegung*, S. 355–357; Mahnig/Piguët, *Immigrationspolitik*, S. 68 ff.

12 Siehe dazu Kap. 8.

13 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Kantonale Fremdenpolizei Baselland, der Leiter Karl Hofer,

allgemein durch Hochkonjunktur geprägten Schweizer Nachkriegszeit und demonstrierte ein entsprechendes Selbstverständnis. Im Schweizer Vergleich hatte Baselland «in den letzten 25 Jahren von allen Kantonen relativ die stärkste Industrialisierung und die stärkste Bevölkerungszunahme zu verkräften».¹⁴ Im rasanten Strukturwandel vom agrarischen Landkanton zum Industriestandort im Grossraum Basel durchlebte das Baselbiet die Nachkriegshochkonjunktur «paradigmatisch für alle hochindustrialisierten Kantone»¹⁵ und es zeigten sich Wachstumsphänomene wie die Ausländerbeschäftigung mit spezieller Deutlichkeit. Die Baselbieter Politik nahm sich des Themas Arbeitsmigration denn auch mit grosser Aufmerksamkeit und im Selbstverständnis eines jungen und dynamischen Kantons an.

Basel-Landschaft bietet zweitens seiner grossen innerkantonalen Gegensätze wegen ein sehr interessantes Untersuchungsbeispiel für die Wachstumsentwicklung. Der obere Kantonsteil blieb mehrheitlich konservativ und ländlich geprägt, während das stürmische Wachstum in viel höherem Grad den unteren Kantonsteil erfasste, welcher während der untersuchten Zeit mit Basel-Stadt zur Agglomeration Basel verschmolz.¹⁶ Die innerkantonalen Unterschiede zeigten sich nicht nur in Bezug auf die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung, sondern auch in der Herausbildung von Mentalitäten, wie sie sich in der über fast den gesamten Zeitraum virulenten Wiedervereinigungsfrage manifestierten.¹⁷ Baselland ist

Kantonales Arbeitsamt, der Vorsteher Dr. A. Ballmer, Pratteln, 16. Dezember 1964, an die Polizeidirektion Baselland, Liestal: Interpellation Fritz Waldner (SP, Birsfelden) und Mitunterzeichner vom 7. Dezember 1964 zu den Fragen der Ausländerbeschäftigung und der Überfremdung, S. 2.

¹⁴ AB BL 1971, S. 216 f.

¹⁵ Epple, *Bewegung im Übergang*, S. 104. Epple hat mit dem zitierten Titel das Standardwerk zur politischen Geschichte des Kantons Baselland im 20. Jahrhundert vorgelegt. Ebenfalls von Epple stammen der Teil zur Nachkriegszeit einer kommentierten Baselbieter Quellenedition (Epple, *Wachstum in Grenzen 1946–1985*) sowie die für die hier untersuchte Thematik relevanten Kapitel 1–5 und 8–10 im Band 6 der Baselbieter Kantonsgeschichte, die den Stand der Forschung der Geschichte des Kantons darstellt: Epple/Fridrich/Hagmann, *Nah dran, weit weg*. Band 6. Online frei zugänglich, mit Multimediainaterialien ergänzt und teilweise redaktionell überarbeitet ist die heute vergriffene Baselbieter Kantonsgeschichte auf der von Daniel Hagmann redigierten Website: Hagmann, *Nah dran, weit weg*, <http://www.geschichte.bl.ch> (26. 10. 2012). Als strukturgeschichtliche Darstellung der demografischen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung des Kantons Baselland in der Nachkriegszeit zentral ist: Blanc, *Wachstum und Wachstumsbewältigung im Kanton Basel-Landschaft*. Obwohl die Raumplanung im Zentrum von Blancs Interesse steht, enthält das Buch auch einiges zur Arbeitsmigrationspolitik. Zur Strukturgeschichte des Kantons ist der Band 5 der Kantonsgeschichte beizuziehen, insbesondere: Kurmann, *Die Bevölkerungsentwicklung*. Immer noch nicht bloss von historiografischem Interesse ist die 1964 als Jubiläumsschrift der Basellandschaftlichen Kantonalbank erschienene grosse Wirtschaftsgeschichte des Kantons, welche für diese Arbeit als Quelle wie auch als Darstellung verwendet wird: *Basellandschaftliche Kantonalbank, Beiträge zur Entwicklungsgeschichte des Kantons Basel-Landschaft*.

¹⁶ Vgl. Blanc, *Wachstum und Wachstumsbewältigung im Kanton Basel-Landschaft*.

¹⁷ Zur Geschichte der Frage der Wiedervereinigung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft vgl.: Epple, *Bewegung im Übergang*, S. 203–478; als Kurzfassung Epple, *Bewegung im Baselbiet: Vorwärts oder zurück?*; Epple, *Bewegung im Baselbiet: Fortschritt durch Selbständigkeit*.

folglich für die Untersuchung seiner kantonalen Migrationspolitik auch daher von besonderem Interesse, weil über die ganze untersuchte Zeit eine intensive kantonale Identitätsdebatte geführt wurde, welche das kantonale Selbstverständnis mit Auswirkungen auf das Verhältnis zum Bund wie auch zu den Bewohnern des Kantons prägte.

Drittens ist Basel-Landschaft ein interessantes Untersuchungsbeispiel, weil die Vertreter seiner für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden in der vollzugsföderalistischen Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Kantonen eine sehr aktive Rolle spielten. Namentlich Adolf Ballmer, als Vorsteher des Baselbieter Arbeitsamts die Schlüsselfigur der Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik, war während seiner ausserordentlich langen Amtszeit von 1945–1978 (also im ganzen Untersuchungszeitraum) ein kantonaler Tenor der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik, vor allem im Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), den er von 1968 bis 1978 präsidierte.¹⁸

Schliesslich eignet sich Basel-Landschaft durch seine Grenzlage in speziellem Mass zur Untersuchung der Zuwanderung. Für die Arbeitsmigration kann auch die Bedeutung der Grenzgänger erfasst werden.

In der vorliegenden Arbeit wird zugunsten einer vertieften Darstellung der Beziehung zwischen dem Bund und dem Kanton Basel-Landschaft auf einen Vergleich mit einer anderen kantonalen Migrationspolitik verzichtet.¹⁹ Die Perspektive anderer Kantone und vor allem gemeinsame Haltungen der Kantone gegenüber dem Bund werden aber sehr wohl dargestellt, weil ein Schwerpunkt dieser Studie auf der Analyse der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den interkantonalen Konferenzen liegt.

1.2 Fragestellung

Welche Rolle spielen die Kantone bei der Entwicklung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik in der Zeit der Hochkonjunktur nach dem Zweiten Weltkrieg? Diese Frage steht im Zentrum der Untersuchung und bezieht sich – basierend auf einem umfassenden Verständnis von Vollzugsföderalismus als einem System der interdependenten Kooperation zwischen Bund und Kantonen²⁰ – auf das staatliche Migrationsregime als Ganzes, das heisst auf die Gestaltung sowohl des

¹⁸ Zu Ballmer siehe unten, S. 81 ff.

¹⁹ Eine vergleichende Studie könnte auf dieser Arbeit aufbauen und wäre zur umfassenden Beschreibung und Einschätzung des Systems des Vollzugsföderalismus in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik dringend erwünscht. Reizvoll wäre einerseits ein Vergleich mit Basel-Stadt, insofern hier ein spannungsvolles Miteinander und Nebeneinander auf engstem Raum beschrieben werden könnte. Andererseits wäre als Kontrast zum boomenden Kanton Basel-Landschaft im rasanten Wandel vom Agrar- zum Industriekanton eine Studie zu einem Bergkanton wie Graubünden vielversprechend, der aufgrund seiner Prägung durch Landwirtschaft und Tourismus ebenfalls Spezialbedürfnisse in der Arbeitsmigrationspolitik anmeldete.

²⁰ Siehe dazu Kap. 9.1.1.

politischen Programms (*politics*) als auch der Vollzugspraxis (*policy*).²¹ Inwiefern haben die Kantone Einfluss auf die Formulierung der bundesstaatlich geregelten Migrationspolitik, inwiefern bestimmen sie diese mit? Wie setzen die kantonalen Behörden die eidgenössischen Vorgaben im Vollzug um? Inwiefern füllen sie diese dabei erst aus, ergänzen und konkretisieren sie?

Fragen nach der Rolle und dem Einfluss der Kantone in der Arbeitsmigrationspolitik der Schweiz werden mittels akteurzentriertem Systemansatz erforscht.²² Wovon hängt der Einfluss der Kantone auf die Migrationspolitik der Schweiz ab? Von welchen strukturellen und institutionellen Bedingungen des vollzugsföderalistischen Systems? Von welchen Handlungen und Haltungen einzelner (institutioneller) Akteure?

Am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft wird untersucht, wie gross die kantonalen Gestaltungsspielräume im Vollzugsföderalismus der Arbeitsmigrationspolitik sind. Welche Entwicklungen in Richtung verstärkter eidgenössischer Zentralisierung oder in Richtung vermehrter kantonomer Autonomie lassen sich im föderalistischen Spannungsfeld der Arbeitsmigrationspolitik beobachten? Welche Ursachen haben Kompetenzverschiebungen zwischen Zentralgewalt und Kantonen im vollzugsföderalistischen System der Arbeitsmigrationspolitik? Wer bestimmt über derlei Kompetenzverschiebungen? Welche Haltung nehmen in dieser Auseinandersetzung die Behörden des Kantons Baselland ein? Lässt sich die allgemein vertretene These vom Prozess der Kompetenzverschiebung innerhalb der föderalistischen Strukturen zugunsten der Zentralgewalt im Kontext einer zunehmenden «Interdependenz und Integration der Gliedstaaten des Bundes», die sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts akzentuiert habe und den «Kräften der Moderne» sowie den sich «rasant entwickelnden Staatsaufgaben» geschuldet sei,²³ für den Bereich der Arbeitsmigrationspolitik bestätigen? Und welche Rolle spielt der transnationale Kontext?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird der behördliche Diskurs im vollzugsföderalistischen Feld der für das staatliche Monitoring der Arbeitsmigration zuständigen Exekutiven von Bund und Kantonen untersucht. Namentlich von Interesse sind die kontinuierliche institutionelle Zusammenarbeit in interkantonalen Konferenzen, für die Phase der Politikformulierung das Vernehmlassungsverfahren und für die Phase des Vollzugs die Korrespondenz zwischen Bund und Kantonen betreffend die kantonale Ausführungspraxis. Innerhalb des vollzugsföderalistischen Felds werden die Prozesse der Normenbildung untersucht und es wird nach dem spezifischen Einfluss einzelner Akteure gefragt. Ich stelle die folgenden Fragen zu den Verhandlungen um die Arbeitsmigrationspolitik und zu deren Umsetzung: Welche Handlungsspielräume haben die Akteure aufgrund ihrer Ämter und Funktionen? Welche Strategien wenden sie an? Welche objektiven

21 Zum Stand der Forschung sowie zur theoretischen und methodologischen Herleitung von Fragestellung und Ansatz siehe Anhang: Methode und Theorie.

22 Siehe dazu Kap. 9.2.

23 Serdült/Schenkel, Bundesstaatliche Beziehungen, S. 554.

Feststellungen und welche subjektiven Vorstellungen bestimmen ihre Entscheidungen? In Anlehnung an Pierre Bourdieu soll nach den handlungsleitenden Intentionen und Interessen der Akteure gefragt werden.²⁴ Zudem interessieren mich die dominierenden Diskurse in den Verhandlungen um die Regelung der Migrationspolitik. Wird arbeitsmarktpolitisch, quantitativ und rechtlich-administrativ argumentiert oder dringt ein essenzialistischer, ethnischer und kulturalistischer Überfremdungsdiskurs auch auf Behördenebene durch?

Auf der Ebene der kantonalen Behörden interessieren mich vor allem die Arbeits-, Aufenthalts-, und Niederlassungsbewilligungsverfahren, das heisst für Baselland neben den kantonalen Verordnungen zu den Bundesgesetzen vor allem die Praxis des kantonalen Arbeitsamts und der kantonalen Fremdenpolizei. Diese Behörden führen zwar in erster Linie Bundesrecht aus. Mich interessiert jedoch, wie sie ihre Aufgaben gemäss föderalistischer Regelung erfüllen.

Letztlich wird aufgezeigt, inwiefern in der Migrationspolitik der Schweiz ohne Kantone kein Staat zu machen ist und die bundesstaatliche Politik erst in der Zusammenarbeit mit den Kantonen sozial konstruiert wird, was die Grundsatzzfragen zur Macht der Gliedstaaten im Bundesstaat stellen lässt: Inwieweit kann bei der Baselbieter Migrationspolitik von eigenständiger kantonaler Migrationspolitik gesprochen werden? Inwiefern vermag der Kanton durch sein staatliches Monitoring die Arbeitsmigration in seinem Sinn zu steuern? Oder ist in der Baselbieter Migrationspolitik bloss eine Variante vollzugsföderalistisch organisierter eidgenössischer Politik ohne entscheidende Gestaltungskraft zu sehen?

1.3 Aufbau

Auf dieses einführende Kapitel folgt ein chronologischer Überblick über die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik zwischen 1945 und 1975, in welchem die zeitliche Eingrenzung und Periodisierung der untersuchten Epoche erläutert wird. Sodann folgen zwei Hauptteile: erstens (Kapitel 3) eine systematische Darstellung des Vollzugsföderalismus in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik und zweitens (Kapitel 4) eine chronologische Darstellung der kantonalisierten Schweizer Arbeitsmigrationspolitik am Beispiel Basel-Landschaft 1945–1975. Bevor das Fazit «Hochkonjunktur, «Überfremdung», Föderalismus» die Arbeit beschliesst, halten im Kapitel 5 zentrale Akteure vom Ende der Epoche her Rückschau auf das kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime. Wer sich über die Angaben in dieser Einleitung hinaus für den Stand der Forschung, die Quellenlage sowie für die methodologischen Diskussionen zum Forschungsansatz oder zur thematischen Eingrenzung interessiert, wird im Anhang zu Methode und Theorie (Kapitel 7–10) fündig.

²⁴ Bourdieu, *Praktische Vernunft*.

Der erste Hauptteil bietet mit Baselland als Beispielkanton einen Überblick über die grundlegenden Strukturen und die wichtigsten Akteure des vollzugsföderalistischen Schweizer Systems, wie es 1945 unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg bestand. Die Grundzüge des Systems (rechtliche Grundlagen und Strukturen) werden beschrieben und seine wichtigsten Akteure (Institutionen und entscheidende Personen) vorgestellt. Im zweiten Hauptteil der Studie wird die Weiterentwicklung des vollzugsföderalistischen Systems zwischen Bund und Kantonen während der Zeit der Hochkonjunktur in einer diachronen Betrachtung der Schweizer und der Baselpolier Arbeitsmigrationspolitik zwischen 1945 und 1975 dargestellt.

Die grossen Phasen und Themen der Arbeitsmigrationspolitik des Kantons Baselland sind durch die vollzugsföderalistische Einbindung des Baselpoliers in den Schweizer und darüber hinaus in den europäischen Zusammenhang bestimmt. Wie noch erläutert wird,²⁵ entsprechen die migrationspolitischen Phasen in der Schweiz grob den Jahrzehnten, weshalb die Unterteilung des chronologischen zweiten Teils der Arbeit in vier Unterkapitel erfolgt. Allerdings stellen 1948 und 1964 mit ihren migrationspolitischen Konzeptänderungen stärkere Zäsuren dar als die migrationspolitisch auch nicht unbedeutenden Jahre 1950 und 1960. Daher sind die vier Phasen wie folgt festzulegen: die 1940er Jahre (1945–1948), die 1950er Jahre (1948–1964), die 1960er Jahre (1964–1970) und die 1970er Jahre (1970–1975).

Die Darstellung im zweiten Hauptteil erfolgt zwar grundsätzlich chronologisch, aber nicht im Sinn einer kontinuierlich voranschreitenden, möglichst lückenlosen Erzählung. Dazu sind das Thema und der Untersuchungszeitraum zu umfangreich. Zur thematischen Fokussierung der chronologischen Betrachtung greife ich daher die *drei Schlüsseljahre der Schweizer Migrationspolitik in der Nachkriegszeit (1948, 1964, 1970)* als Knoten innerhalb meiner nach Jahrzehnten gegliederten Unterkapitel heraus. Ich verdichte somit die Analyse der migrationspolitischen Entwicklung zwischen Bund und Kantonen in jenen drei Jahren, in welchen jeweils – meist nach langer Diskussionsphase – eine *konzeptuelle Änderung des Migrationsregimes* erfolgte.²⁶ 1948 installierte die Schweiz das

²⁵ Siehe dazu Kap. 2.

²⁶ Die Historiografie der Schweizer Migrationspolitik der hier untersuchten Epoche orientiert sich üblicherweise an diesen drei zentralen Konzepten. Vgl. z. B. Bade, *Europa in Bewegung*, S. 355–357. Bade stützt sich in seiner knappen Zusammenfassung der Schweizer Migrationspolitik auf: Wimmer, *Binnenintegration und Aussenabschliessung*. Dieselbe Periodisierung nehmen die Publikationen des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen» (NFP 39) vor: Mahnig/Piguet, *Immigrationspolitik*, S. 68–78, betrachten 1948 und 1970 als die wichtigsten Wegmarken, während sie für die 1960er Jahre neben dem Rekrutierungsabkommen mit Italien von 1964 die beiden Versuche des Bundes mit den Konzepten der einfachen (1963) und der doppelten Plafonierung (1965) beleuchten. Eine ähnliche Gewichtung nehmen die Beiträge von Cerutti, *Politique migratoire*, und Mahnig, *Politique migratoire*, in der Detailstudie des NFP 39 vor, wobei 1970 gar die Grenze zwischen den beiden Kapiteln bildet. Cerutti, *Politique migratoire*, S. 97 ff., beleuchtet nach einer kurzen Darstellung der Jahre 1945–1960 v. a. die «période cruciale du début des années soixante». Ähnliche, etwas weniger starke Gewichtungen nehmen die folgenden Überblicksdarstellungen vor: Vuilleumier,

«Rotationsmodell» und schloss ein Rekrutierungsabkommen mit Italien. Und vor allem wurde das Arbeitsmigrationsregime sowohl zwischen Bund und Kantonen als auch zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg auf eine neue Basis gestellt – inklusive ANAG-Teilrevision. 1964 wurde die bisher verfolgte Politik durch den Bericht der «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte», durch das zweite Anwerbeabkommen mit Italien und durch die Plafonierungspolitik revidiert: die Schweiz vollzog den Wandel zum Niederlassungskonzept inklusive Integrationsgedanken, bei gleichzeitigem Versuch, die Ausländerzulassung zu beschränken. 1970 erliess der Bund als «neue Fremdarbeiterregelung» die «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» (BVO), die als eine Art indirekter Gegenentwurf zur Schwarzenbach-Initiative die «Stabilisierungspolitik» genannte Begrenzungspolitik der 1970er Jahre begründete. Auch die Konzeptänderungen von 1964 und 1970 erforderten wie 1948 eine grundsätzliche Neuregelung des Schweizer Arbeitsmigrationsregimes zwischen allen beteiligten Akteuren, das heisst zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizeibehörden.

Durch die Betrachtung von Knoten Jahren können drei der vier Jahrzehnte in ihren Grundzügen erfasst werden, nicht aber die *1950er Jahre*. Diese sind innerhalb des untersuchten Zeitraums als migrationspolitische Sattelzeit²⁷ zu betrachten, die keinen arbeitsmigrationspolitischen Konzeptwechsel als Kern aufweist. Obwohl die 1950er Jahre im Prinzip als Nachgang zu 1948 und Vorlauf zu 1964 betrachtet werden können, wird ihnen ein eigenes Kapitel gewidmet, um ihrer grossen Bedeutung und Brückenfunktion für die Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit gerecht zu werden²⁸ und das Janusgesicht dieses Jahrzehnts von rückwärtsgewandten migrations- und wirtschaftspolitischen Konzepten und vorwärtsstürmender Entwicklung aufzuzeigen. Speziell interessiert hierbei, wie das 1948 installierte Migrationsregime funktionierte und während der lang anhaltenden Hochkonjunktur, die während der 1950er Jahre ihren bleibenden Charakter entwickelte, jene systeminhärenten Probleme hervorrief, welche die Arbeitsmigrationspolitik während der beiden folgenden Jahrzehnte beschäftigen sollten – und bereits während der 1950er Jahre von den politischen Entscheidungsträgern überaus klar erkannt wurden, was

Schweiz; Vuilleumier, Ausländer; Piguët, Einwanderungsland Schweiz. Auch sie stellen – wie die Publikationen des NFP 39 – die 1960er Jahre als eine Zeit der Plafonierungsversuche dar und fokussieren nicht auf 1964 als Jahr der migrationspolitischen Konzeptänderung.

27 Ich verstehe hier den Begriff «Sattelzeit», wie er von Reinhart Koselleck zur Beschreibung der Übergangszeit an der Epochenschwelle zwischen Früher Neuzeit und Moderne geprägt worden ist, als eine Zeit des tief greifenden Bedeutungswandels, wie er sich in gesellschaftlichen Umbrüchen zeigt. Vgl. Koselleck, Einleitung.

28 Die 1950er Jahre sind bislang von der Forschung zur Schweizer Arbeitsmigrationspolitik weitgehend übergangen worden, weil keine politischen Konzeptwechsel erfolgten. Nach dem Jahr 1948 setzen viele Überblicksdarstellungen erst wieder 1960 ein, so z. B.: Mahnig/Piguët, Imigrationspolitik; Piguët, Einwanderungsland Schweiz. Immerhin kurz betrachtet werden die 1950er Jahre in: Cerutti, Politique migratoire, S. 93–97.

allerdings erst Anfang der 1960er Jahre in konkrete Reformen mündete. Eine eigenständige Betrachtung der 1950er Jahre vermeidet somit den falschen Eindruck, die Arbeitsmigrationspolitik sei Anfang der 1960er Jahre und speziell wegen des aussenpolitischen Drucks durch Italien in der Schweiz urplötzlich zum Thema geworden. Betrachtet man die Arbeit der zuständigen Behörden, wird deutlich, wie den Direktoren und Beamten die grundlegenden und auf lange Frist unhaltbaren Probleme des 1948 installierten Systems spätestens seit 1953, eigentlich bereits von Anfang an bewusst waren.²⁹

1.4 Über Fremde schreiben

Wie andere Migrationsforscher auch verfasse ich einen Exkurs zu der in der Arbeit verwendeten Terminologie.³⁰ Was hat dies zu bedeuten? Weshalb interessiert hier, welche Wörter aus den Quellen ich in die Sprache meiner Darstellung übernehme und welche Begriffe ich in quellenkritischer Distanz in Anführungs- und Schlusszeichen setze, um deren Zeitgebundenheit, ortsspezifische Verwendung und heutige Fragwürdigkeit zu signalisieren? Ist ein solcher Exkurs bloss ein Feigenblatt, gewachsen aus einer automatisierten und nicht mehr hinterfragten politischen Korrektheit, vergleichbar der Floskel «weibliche Personen sind in den männlichen Formulierungen mitgemeint»? Mitnichten. Die Auseinandersetzung mit der Sprache und der spezifischen Terminologie der erforschten Quellen ist eine entscheidende Frage der Perspektive. Ich erforsche als Aussenstehender die «Arbeitsmigrationspolitik» (und bereits habe ich ein erklärungsbedürftiges Wort gebraucht ...) mit einem Forschungsansatz, der die Behörden als Akteure ins Zentrum stellt und diese durch ihre Quellen zum Sprechen bringt – und die MigrantInnen kaum zur Sprache kommen lässt.³¹ Bei dieser Vorgehensweise muss von Interesse sein, wie die Behörden über Fremde reden bzw. schreiben. Und der Forschende muss sich ebenfalls bewusst sein, wie er über Fremde schreibt. Ich versuche mich dabei an die folgende Leitlinie zu halten: Die von den Behörden und anderen Akteuren in den Quellen verwendete Terminologie übernehme ich auch dann, wenn ich nicht direkt aus einer Quelle zitiere. Wenn Begriffe aus heutiger Sicht problematisch sind, setze ich diese in Anführungszeichen. Ich verwende somit in meiner Darstellung den in den Quellen zutage tretenden Begriff und ersetze ihn nicht durch eine

²⁹ Zum steigenden migrationspolitischen Problembewusstsein der 1950er Jahre siehe Kap. 2.2.2.

³⁰ Vgl. v. a. Hans-Rudolf Wickers grundlegende Auseinandersetzungen mit dem terminologischen Wandel «von der Aus- und Einwanderung zur Migration»: Wicker, Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung», S. 15–18; Wicker, Von der «Fremdenpolizei» zum «Dienst für Migration». Wicker macht deutlich, wie symbolische Begriffssetzungen den gesellschaftlichen Wandel markieren und ihn als solchen oftmals erst kenntlich machen. Vgl. auch Matthias Hirts Tour-d’Horizon «zur historischen und zeitgenössischen Begrifflichkeit» für «wandernde Menschen»: Hirt, Bundesverwaltung, S. 20–27.

³¹ Siehe dazu Kap. 10.2.

aus heutiger Sicht angebrachtere Variante, welche aber nicht mehr die volle Bedeutung des Begriffs im originalen Zeit- und Verwendungskontext in sich trägt und daher eine Art unvollständige Übersetzung wäre. Zur Beurteilung der Begriffe habe ich nicht einfach einen persönlichen Wertmassstab angewendet. Vielmehr verwende ich eine in der aktuellen Migrationsforschung (eben: «Migrationsforschung», nicht etwa «Zuwanderungsforschung» oder «Einwanderungsforschung») gängige, möglichst neutrale Begrifflichkeit, die sich seit Ende der 1970er Jahre nicht nur in der Forschung, sondern auch im privaten und öffentlichen Sprachgebrauch durchgesetzt hat.³²

Ein klares Indiz für den Begriffswandel ist nicht bloss das heutige kritische Bewusstsein der Forschergemeinde gegenüber Begriffen und ihrer Historizität, wie es sich exemplarisch im grossen Interesse an historischer Diskursanalyse manifestiert. Ebenso deutlich lässt sich der Wandel der Begrifflichkeit in der Behördensprache selbst feststellen, am augenfälligsten in der Bezeichnung der Behörden, welche die Funktion und den Umgang der Behörde mit Migration in bezeichnende Worte fasst. So ist heute das Staatssekretariat für Migration (SEM) für sämtliche Belange der «Migration» in der Schweiz zuständig. Auf den 1. Januar 2015 wurde das bisherige Bundesamt für Migration (BFM) zu einem Staatssekretariat aufgewertet, um «der wachsenden Bedeutung und dem umfangreichen Aufgabenbereich» Rechnung zu tragen.³³ Hervorgegangen ist das mit dem überordnenden Begriff «Migration» bezeichnete Riesenamt am 1. Januar 2005 aus dem Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) und dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF). Bereits die auf den 1. Mai 2003 eingeführte Amtsbezeichnung IMES³⁴ rückte nicht mehr die Dichotomie des «Eigenen» und des «Fremden» in den Vordergrund, wie es noch seine Vorläufer (Eidgenössische Fremdenpolizei bis 1979, Bundesamt für Ausländerfragen 1979–2003) taten und wie es in der Begrifflichkeit der Behörden im untersuchten Zeitraum üblich war, als sich die «Eidgenössische Fremdenpolizei» und die Sektion «Arbeitskraft und Auswanderung» des BIGA um die «Fremdarbeiter» kümmerten und diese einer administrativen Sonderbehandlung unterzogen, um sie von den «einheimischen» Arbeitern zu trennen. Den tief greifenden gesellschaftlichen Wandel bringt wohl nichts besser zur Sprache als die Auflösung der «Fremdenpolizei», die als staatliches Bollwerk das «Fremde» abwehren und das «Eigene» schützen sollte, in der neuen Migrationsbegrifflichkeit.³⁵

32 Vgl. zum «Siegesszug der Migrationsterminologie»: Wicker, Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, S. 15–18; Wicker, Von der «Fremdenpolizei».

33 Staatssekretariat für Migration (SEM): Über uns: Das SEM, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/ueberuns/sem.html> (14. 8. 2016).

34 Siehe: EJPD, Aus BFA wird IMES. Medienmitteilungen, EJPD, 7. 3. 2003, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2003/2003-03-07.html> (20. 6. 2014).

35 Wicker, Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, S. 15 f., beschreibt diesen Wandel 2003 anhand der Umbenennung der Fremdenpolizei des Kantons Bern in «Amt für Migration» im Jahr 2000. – Der begriffliche Wandel vollzog sich auf Bundesebene wie auch in den Kantonen. So benannte Baselland auf den 1. Januar 2002 die Fremdenpolizei in «Amt für Migration» um. Der Begriff «Fremdenpolizei» lebt dennoch weiter. In der Abteilung

Für die hier untersuchte Epoche ist neben dem «Fremdarbeiter» der von vielen wohlmeinenden Zeitgenossen verwendete, beschönigende Begriff «Gastarbeiter» signifikant – bezeichnet er doch den Prototyp des behördlich gewollten «Zuwanderers», den temporären «Aufenthalter» (Status mit ausländerrechtlicher Bewilligung B), der nicht als Mensch und als Rechtssubjekt, sondern nur als Arbeiter erwünscht war, am besten als «Saisonnier» (Bewilligung A). Auch ein «Gastarbeiter» blieb ein «Fremdarbeiter», zwar willkommen, aber selektiv als Arbeiter und nicht als «Einwanderer», der als «Niedergelassener» (Bewilligung C) oder gar als Staatsbürger auf Dauer im Land blieb.³⁶ Die «Gastarbeiter» wurden

«Asylbereich, unregelte Aufenthalte» existierte im Jahr 2012 immer noch eine Unterabteilung «Fremdenpolizeilicher Vollzug». Und in seiner URL heisst das Amt für Migration immer noch «Fremdenpolizei». Vgl. Kanton Basel-Landschaft, Behördenverzeichnis des Kantons Basel-Landschaft: Sicherheitsdirektion (SID). Amt für Migration, <http://www.baselland.ch/fremdenpolizei-htm.293397.o.html> (24. 10. 2012, 14. 8. 2016). In seiner Begründung der Umbenennung betonte der Baselbieter Regierungsrat in der Landratsvorlage vom 21. August 2001, dass der gesellschaftliche Wandel den Namenswechsel erforderlich mache. Er dokumentierte die schrittweise Abkehr vom Begriff «Fremdenpolizei» in der Behördenbezeichnung sowohl beim Bund als auch in verschiedenen Kantonen seit den 1980er Jahren und plädierte für den Schritt vom heute störenden Begriff «Fremdenpolizei» zu dem in verschiedenen Sprachen verständlichen und geschlechtsneutralen Begriff «Amt für Migration»: «Von den 43'000 in unserem Kanton lebenden ausländischen Personen sind über 30'000 im Besitze einer Niederlassungsbewilligung und 10'000 im Besitze einer Ganzjahresbewilligung. Diese Personen sind hier weder «fremd» noch ist der Begriff «Polizei» angebracht. Lediglich für die rund 3000 Personen aus dem Gebiet «unregelte Aufenthalte» (Asylbereich, Illegale) hat die Bezeichnung «Fremdenpolizei» allenfalls noch ihre Berechtigung. Es lässt sich aber nicht begründen, für diesen im Verhältnis sehr kleinen Personenkreis einen Namen fortzuführen, der für den grössten Teil der Kundschaft der heutigen Fremdenpolizei störend und fehl am Platz ist. [Absatz] Nach der Umbenennung der «Eidgenössischen Fremdenpolizei» in «Bundesamt für Ausländerfragen» wäre die Bezeichnung «Amt für Ausländerfragen» eigentlich naheliegend. Da diese Bezeichnung der Forderung nach einer geschlechtsneutralen Benennung jedoch nicht entspricht, kommt sie nicht in Betracht. Der geschlechtsneutrale Namen «Amt für Ausländer- und Ausländerinnenfragen» ist zu kompliziert und schwerfällig. [Absatz] Das Wort «Migration» ist in verschiedenen Sprachen verständlich und erfasst im wesentlichen das Aufgabengebiet der heutigen Fremdenpolizei. Unter Migration ist sowohl die Einwanderung als auch die Aus- und Einwanderung innerhalb der Schweiz zu verstehen. Unter den Namen «Amt für Migration» lassen sich sowohl die integrative Tätigkeit für ausländische Personen mit einem geregelten Aufenthaltsverhältnis als auch die rückkehrorientierten Tätigkeiten im Bereich der unregulierten Aufenthalte einordnen. Speziell die in den Kantonen BE und LU erfolgten Namensänderungen zu «Migrationsdienst» resp. «Amt für Migration» zeigen zusammen mit den Diskussionen um ein mögliches «Migrationsgesetz» auf, dass die Bezeichnung Migration auch in unserem Sprachgebrauch inzwischen akzeptiert ist und verstanden wird.» Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Vorlage an den Landrat. Änderung des Dekrets zum Verwaltungsorganisationsgesetz: Umbenennung von Dienststellen. Vom 21. August 2001, <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-lk/vorlagen/2001/v199/2001-199.pdf> (24. 10. 2012).

³⁶ Wicker, Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, S. 17. – Ein Teil der gängigen Bezeichnungen für Ausländer entsprang direkt den unterschiedlichen Aufenthaltsgenehmigungen der Schweizer Behörden. Die wichtigsten waren die Saisonbewilligung (A), die Jahresaufenthaltsbewilligung (B) und die Niederlassungsbewilligung (C). Wie die Kategorien A und B war auch der Status G für Grenzgänger ausschliesslich zur Regelung der Arbeitsmigration geschaffen worden. Siehe zu den verschiedenen Kategorien der Aufenthaltsgenehmigungen: Vuilleumier, Ausländer; zu den aktuell gültigen Anwesenheitsregelungen und Bewilligungsarten: Spescha/Kerland/Bolzli, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 99–122.

zwar ins Sozialversicherungssystem aufgenommen, politische Partizipation im Staat wurde ihnen jedoch verweigert. Daher sind sie der im Englischen üblichen begrifflichen Unterscheidung zwischen *denizen* und *citizen* entsprechend eher als «Bewohner» denn als «Einwohner» der Schweiz zu betrachten.³⁷ Für die Behördensprache des Rotationsmodell Denkens ist der Begriff «ausländische Arbeitskräfte» ebenso bezeichnend wie «Fremdarbeiter» oder «Gastarbeiter». Zwar kann man dem Begriff immerhin Geschlechtsneutralität bescheinigen, doch bringt auch er den Menschen hinter der von der Wirtschaft benötigten Arbeitskraft sprachlich zum Verschwinden. «Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» war der gängige Titel für das Thema Arbeitsmigrationspolitik als Traktandum an Konferenzen oder als Betreff für Rundschreiben der Behörden – wenn es nicht gleich als «Überfremdungsproblem» bezeichnet wurde.³⁸ Die Tatsache, dass immer mehr AusländerInnen zur Bewältigung der in der Schweiz anfallenden und geschaffenen Arbeiten beigezogen wurden, war den zuständigen Behörden ein Problem, das es zu lösen galt und auf jeden Fall nur als temporäres Phänomen akzeptiert werden sollte. «Ausländerpolitik» war in der untersuchten Zeit bis zum Paradigmenwechsel von 1964 denn auch reine Arbeitsmigrationspolitik, die in der Zulassungsregelung und der Aufenthaltskontrolle ihre Aufgaben sah, um einerseits der Wirtschaft die gewünschten «ausländischen Arbeitskräfte» zu bewilligen, andererseits die «Überfremdung» des Landes zu verhindern; dauerhafte Niederlassung oder gar «Integration» waren folglich im Konzept der «Gastarbeiterpolitik» nicht vorgesehen.

Wenn ich heute – wie in der Forschung üblich – von «Arbeitsmigrationspolitik» spreche, muss ich in meinem Bestreben nach neutraler Begrifflichkeit bedenken,

– Zu den in der deutschen Sprache konkurrierenden Begriffen «Zuwanderung» (Zuzug von MigrantInnen ohne dauerhafte Niederlassung) und «Einwanderung» (Zuzug inklusive Niederlassung) siehe Berlinghoff, Das Ende der «Gastarbeit», S. 13 f. – Das Englische kennt keinen solchen sprachlichen Unterschied und verwendet generell den Begriff *immigration*.

³⁷ Hoerder/Lucassen/Lucassen, Terminologien, S. 44.

³⁸ Dies zeigt z. B. ein Überblick über die Traktandenlisten der seit 1944 bestehenden VDK. In den anderen interkantonalen Konferenzen, die verlässliche Gradmesser für die Beschäftigung der Behörden des Bundes und der Kantone mit Arbeitsmigrationspolitik sind, sieht der Befund ähnlich aus. Die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren befassten sich von 1947 bis 1949 und 1964 mit dem «Problem der ausländischen Arbeitskräfte», ab 1964 ist die Plafonierungspolitik regelmässiges Thema, 1966 und 1967 unter dem Titel «Massnahmen zur Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften». 1969 ging es im Vorfeld der Schwarzenbach-Abstimmung und der Einführung der BVO um «Probleme der Fremdarbeiterpolitik» und in der Folge zwischen 1970 und 1975 mehrfach um die neue und laufend zu revidierende «Fremdarbeiterregelung». Die «Überfremdung» stand 1954 erstmals explizit auf der Tagungsordnung der VDK und war im gesamten untersuchten Zeitraum stets eine explizit genannte politische Leitlinie in der Beschäftigung der VDK mit Arbeitsmigrationspolitik. Vgl. als Quellen dieser Zusammenstellung die Jahresberichte und Protokolle der VDK. Zu finden sind sie im Staatsarchiv Basel-Landschaft: für die Jahre 1944–1949 im Pertinenzbestand StABL, NA 2161, A14; ab 1950 in den jährlich vorhandenen Dossiers «Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz», welche für die Jahre 1950–1970 und 1973 unter StABL, VR 3205, M.II. abgelegt sind; für 1971, 1972 und 1974 unter StABL, VR 3205, F.II.; für 1975–1977 unter StABL, VR 3205, M.1230.03.02.

dass auch dieser Begriff nicht wertfrei ist. Der Begriff «Arbeitsmigration» widerspiegelt die Reduktion der Gründe und Motive der Einwanderung auf die Arbeit, wie sie das mit dem ANAG eingeführte Einwanderungssystem durch die Koppelung von Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung auszeichnete.³⁹ Wenn ich mich also mit dem behördlichen Diskurs über «Arbeitsmigration» auseinandersetze, nehme auch ich «Migranten» primär als «Arbeitsmigranten» und nicht als Menschen in ihrer Ganzheit war. Und selbst der heute allgemein gebräuchliche, scheinbar neutrale Oberbegriff des «Migranten» muss kritisch betrachtet werden. Der «Migrant» scheint der im Nationalgedanken wurzelnden Trennung in Ein- und Auswanderung zu entgehen und begrifflich der Migration als transnationalem und vielfältigem Phänomen zu entsprechen. Doch bleibt ein «Migrant» begrifflich in einer Zwischenwelt stehen. Ihm ist die Zielrichtung der «Einwanderung» abhanden gekommen und damit die Berechtigung seines Handelns oder der Anspruch auf Aufenthalt.⁴⁰ Der «Migrant» überlagert begrifflich die Kategorien des «Fremden», des «Ausländers» und des «Flüchtlings», er bringt sie jedoch nicht zum Verschwinden.⁴¹ Auch verkörpert der «Migrant» als Wesen einer potenziell bedrohlichen Zwischenwelt Unordnung, welche staatliche Behörden durch Kontrolle und Verwaltung zu bannen trachten.⁴²

Mit ähnlichen Überlegungen, wie ich sie hier für das diskutierte Thema der Arbeitsmigrationspolitik angestellt habe, müssen auch andere Leitbegriffe des gesellschaftlichen und politischen Diskurses rund um das Thema «Ausländer» durchleuchtet werden, gerade auch der Begriff «Ausländer» und seine nationalstaatliche Dichotomie des «Wir und die Andern».⁴³

39 Zum Einwanderungssystem des ANAG siehe Kap. 3.1.1.

40 Wicker, Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, S. 17.

41 Ebd.

42 Ebd.

43 Für die aktuelle Wohnbevölkerung der Schweiz hat Marc Spescha 2002 zu bedenken gegeben, dass der Begriff «Ausländer» nicht mehr tauglich und von der Wirklichkeit überholt sei. Er wäre höchstens noch im Sinn von «Menschen ohne Schweizer Pass» zu gebrauchen. Angesichts des durch die geringe Einbürgerungsquote hohen Ausländeranteils der Schweiz schlug Spescha als Unterscheidungskriterium «neu Immigrierte» und «Einheimische mit und ohne Schweizer Pass» vor. Spescha, Zukunft Ausländer, S. 9 f. Siehe zur Stereotypisierung des «Andern», des «Fremden», des «Einwanderers» in der Schweiz: Engler, Wir und die Anderen; darin v. a. zur Prägung dieser Stereotypen durch Schweizer Rechtspopulisten in der Nachkriegszeit: Skenderovic, Vom Einwanderer zum Fremden. Vgl. zur Wertigkeit des heutigen migrationspolitischen Allerweltsbegriffs «Integration»: Piñero/Bopp/Kreis, Fördern und Fordern im Fokus; darin v. a.: Piñero/Bopp/Kreis, Einleitung: Fördern und Fordern revised; Wicker, Die neue Schweizer Integrationspolitik.

2. Die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik 1945–1975: Überblick, zeitliche Eingrenzung und Periodisierung

Der in dieser Studie untersuchte Zeitraum 1945–1975 ist zugleich eng begrenzt und sehr umfangreich. Es wird ausschliesslich die Phase der Hochkonjunktur nach dem Zweiten Weltkrieg betrachtet, allerdings dauerte diese mit 30 Jahren ungewöhnlich lange und war für die Arbeitsmigrationspolitik eine äusserst bewegte Zeit.¹ Im ausgewählten Zeitraum können Anfang, Steigerung (einschliesslich zwischenzeitlichen kleineren Rückgängen), Höhepunkt und Rückgang der massenweisen Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte beobachtet werden. Eine eigentliche Arbeitsmigrationspolitik wurde im Spannungsfeld innen- und ausenpolitischer Einflüsse erst entwickelt.

Der Zeitraum ist mit Anfang und Ende der Hochkonjunktur an sich klar umrissen. Die damalige Arbeitsmigrationspolitik war an ihrem Anfang aber sehr stark durch die Zeit vor 1945 geprägt – die rechtlichen Grundlagen entstanden nach dem Ersten Weltkrieg – und verblieb an ihrem Ende in einem eigentümlichen Schwebezustand, weshalb sie hier in einem weiteren Kontinuum vorgestellt werden muss. Neben der zeitlichen Eingrenzung bietet dieses Kapitel einen für

¹ Der Wandel der Schweiz in der langen Hochkonjunkturphase nach dem Zweiten Weltkrieg, in dessen Kontext die hier interessierende Arbeitsmigrationspolitik steht, wird in diversen Standardwerken zur Schweizer Geschichte beschrieben. – Von den Überblicksdarstellungen zur allgemeinen Schweizer Geschichte sind zu erwähnen: als unersetzliches Nachschlagewerk, das den aktuellen Forschungsstand zu allen erdenklichen Themen wiedergibt und auch im Internet abrufbar ist: Stiftung HLS, Historisches Lexikon der Schweiz; das neue Standardwerk: Kreis, Die Geschichte der Schweiz (darin u. a. der Überblick von Arlettaz, Fremde in der Schweiz, S. 362–365); als aktuelles kompaktes Werk: Maissen, Geschichte der Schweiz, S. 278 ff.; darin der aktuelle Stand der Forschung zu den verschiedenen Bereichen der Schweizer Geschichte in der kommentierten Bibliografie, S. 326 ff. In den älteren Standardwerken sind zur Nachkriegszeit zu konsultieren: Gilg/Hablützel, Beschleunigter Wandel und neue Krisen; von Greyerz, Der Bundesstaat seit 1848. Auch sehr zu empfehlen sind: Hettling et al., Eine kleine Geschichte der Schweiz (darin v. a. die beiden Beiträge von Mario König und derjenige von Jakob Tanner); schliesslich der immer wieder neu aufgelegte, ursprünglich 1971 erschienene Dauerbrenner: Im Hof, Geschichte der Schweiz. – Den Fokus auf den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel legt: Siegenthaler, Schweiz. Für die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz immer noch die massgebende Überblicksdarstellung ist: Bergier, Wirtschaftsgeschichte der Schweiz. Für Kartenmaterial zur Strukturgeschichte massgeblich ist: Fritzsche, Historischer Strukturatlas der Schweiz. – Zentrale, spezifisch die Schweizer Geschichte der Nachkriegszeit behandelnde Werke sind: Dejung, Widerspruch; Leimgruber, «Goldene Jahre» (darin v. a. die Beiträge von Georg Kreis und von Mario König); König et al., Dynamisierung und Umbau (darin v. a. die Beiträge von Georg Kreis, Angelus Eisinger, Franz Horváth und Gaetano Romano); Blanc/Luchsinger, Achtung: die 50er Jahre! (darin v. a. die Beiträge von Hansjörg Siegenthaler, Jakob Tanner und Niklaus Stettler); die Analysen von Medienereignissen: Imhof et al., Konkordanz und Kalter Krieg; Imhof/Kleger/Romano, Vom Kalten Krieg zur Kulturrevolution (darin v. a. die Beiträge von Gaetano Romano, Roland Misteli, Andreas Gisler und Heinz Kleger).

die beiden Hauptteile grundlegenden Überblick der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik 1945–1975 und verdeutlicht deren Periodisierung in vier Phasen, welche dem zweiten, chronologischen Hauptteil die Struktur gibt.

2.1 1945: Epochengrenze der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik

Weshalb habe ich 1945 als Anfang des untersuchten Zeitraums gewählt? (Denkbare Alternativen wären 1943 oder 1948 gewesen.) Die Bedeutung des Kriegsendes 1945 als Epochengrenze ist in der Historiografie zu Recht relativiert worden. In Bezug auf die politische Planung und die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung läutete die Kriegswende 1942/43 den Beginn der Nachkriegszeit in Europa ein. Auch in der Schweiz wurde ab Herbst 1942, verstärkt im Wahljahr 1943 und von da an unaufhaltsam die Debatte um die Nachkriegsordnung geführt.² Für die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik jedoch beginnt die Nachkriegszeit tatsächlich erst mit dem Kriegsende im Mai 1945. Der Arbeitsmarkt war während des Kriegs im Zeichen der Kriegswirtschaft an seine nationalen Grenzen gebunden. Die bereits in den Jahren zuvor nur noch geringe Einwanderung kam mit dem Kriegsausbruch zum Erliegen. Die Schweizer Grenzen blieben für ausländische ArbeiterInnen bis im Mai 1945 grundsätzlich geschlossen – eine Ausnahme stellten einzelne GrenzgängerInnen dar.³ AusländerInnen kamen während des Zweiten Weltkriegs im Prinzip nur als Flüchtlinge oder Internierte ins Land, wobei die Schweiz bis 1947, als der Begriff des «Dauerasyls» aufkam, an der Konzeption von 1933 festhielt, dass sie bloss ein «Transitland» sei.⁴ Die nationale Schliessung des Schweizer Arbeitsmarkts während des Zweiten Weltkriegs zeigte sich in der Tatsache, dass sich die Frage der Ausländerbeschäftigung vor dem Ende des Kriegs einzig in Bezug auf den mit Blick auf den aktuellen und beim Kriegsende erwarteten Arbeitsmangel nicht unumstrittenen Einsatz von Internierten stellte. Internierte

2 Vgl. z. B.: Stirnimann, Weg in die Nachkriegszeit, S. 13 ff.; Kreis, Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg, S. 157–164; Jost, Politik und Wirtschaft im Krieg, S. 7 f.; Kunz, Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik.

3 Der Grenzgängerverkehr kam während der Kriegsjahre nie ganz zum Erliegen. Der Tiefpunkt war 1944 mit einem Total von 651 in der Schweiz erteilten Arbeitsbewilligungen erreicht. Vgl. Banz, Die deutschen und französischen Grenzgänger auf dem baselstädtischen Arbeitsmarkt, S. 11. – In der Region Basel waren die Grenzen zu Deutschland mit Ausnahme der Zeit des französischen Einmarsches in Baden nie ganz geschlossen, sodass einige deutsche GrenzgängerInnen auch während des Kriegs nach Basel zur Arbeit kamen. Vgl. Bloch, Grenzgänger aus Südbaden in Basel nach dem Zweiten Weltkrieg, S. 193. – Die Grenzen zu Frankreich hingegen waren während des ganzen Kriegs geschlossen und im Rahmen des kleinen Grenzverkehrs erst Mitte Juni 1945 wieder normal passierbar. Wie ungeduldig ElsässerInnen sowie BaslerInnen auf die Grenzöffnung warteten, zeigten Grenzüberschreitungen im doppelten Wortsinn beim Grenzposten Lysbüchel zwischen St. Louis und Basel anlässlich der Feierlichkeiten zum offiziellen Kriegsende am 8./9. Mai 1945. Vgl. Vonarb, Als der Krieg zu Ende war, S. 50.

4 Vuilleumier, Ausländer.

wurden fast ausschliesslich in der chronisch von Arbeitskräftemangel geplagten Landwirtschaft und für andere «Arbeiten im Interesse der Landesversorgung», z. B. für Rodungen, eingesetzt, für welche keine anderen Arbeiter verfügbar waren, wie der Baselbieter Regierungsrat am 11. Mai 1944 in der Beantwortung einer Interpellation vom 20. April 1944 im Landrat⁵ versicherte. Dem Interpellanten Jakob Schneider, der den Regierungsrat auf die Beunruhigung in der Arbeiterschaft durch «Gesuche aus Gewerbekreisen um Bewilligung zur Einstellung ausländischer Arbeitskräfte» hinwies und verlangte, dass statt Internierten einheimische Arbeitslose, die «in Folge Arbeitsmangel in Arbeitskompagnien Dienst leisten musste[n]», «in den Arbeitsprozess zurückgeführt werden», wurde von der Regierung bestätigt, dass sämtliche Gesuche, auch jene aus dem Bauhandwerk nach italienischen Arbeitskräften, abgelehnt worden seien. Ausnahmen seien bloss in «Mangelberufen» gemacht worden, «wo während der Dienstpflicht des betreffenden Arbeiters die Beschäftigung eines Internierten bewilligt wurde, um nicht den Arbeitgeber in Schwierigkeiten zu bringen». Grundsätzlich bekundete der Regierungsrat ganz im Sinn des Interpellanten «die Absicht, die Internierten nicht einzusetzen», und bestätigte somit, dass der Baselbieter Arbeitsmarkt während des Kriegs möglichst ohne Ausländer auskommen solle und auf die Beschäftigung der einheimischen Arbeiter ausgerichtet sei.⁶ Die für den Baselbieter Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden befolgten diese Haltung bis zum Ende des Kriegs.⁷

Mit dem schnellen Anziehen der Konjunktur im Sommer 1945 wurde jedoch bereits im Herbst die Frage der Beschäftigung von ArbeiterInnen aus dem Ausland virulent. Indem ich 1945 als Ausgangspunkt für die Untersuchung wähle, betone ich, wie früh nach dem Kriegsende die Hochkonjunktur in der Schweiz ihren Anfang nahm und infolge des Arbeitskräftemangels in den Nachkriegsboomjahren die Arbeitsmigrationspolitik gefordert war, die Zulassung ausländischer ArbeiterInnen zu regeln. Die Migrationsgeschichte der Schweiz ging zu diesem Zeitpunkt derjenigen der übrigen europäischen Länder um etwa ein Jahrzehnt voraus, weil die Schweiz erstens vom Zweiten Weltkrieg verschont geblieben war und dadurch über einen intakten Produktionsapparat verfügte und weil sie zweitens den Arbeitskräftemangel weder mit Arbeitskräften aus

5 Der Landrat ist das basel-landschaftliche Kantonsparlament.

6 LRB 727 vom 11. Mai 1944: Interpellation von Herrn Schneider betr. Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte im Baugewerbe, S. 1.

7 Siehe dazu: StABL, NA 2063, C 4, 1945, Dir. des Innern Prot. Nr. 564: Ein Gesuch der Backsteinfabrik Binningen vom 19. April 1945 um Beschäftigung von internierten Italienern wird vom Arbeitsamt am 27. April 1945 und von der Direktion des Innern am 3. Mai 1945 abgelehnt; StABL, NA 2063, J 1, 1944, Dir. des Innern Prot. Nr. 877: Statt den am 24. August 1944 von der Brunnenverwaltung Eptingen, Singer & Buchenhorner, Sissach, aufgrund der herrschenden Hitzewelle angeforderten Ausländern werden noch am selben Tag vorläufig für fünf Tage fünf Internierte – als grosse Ausnahme «und ohne jegliches Präjudiz für die Zukunft» – bewilligt, da «ausländische Arbeitskräfte nur in der Landwirtschaft eingesetzt werden dürfen». Dem Gesuch wird wegen der saisonalen Überlastung, der Abwesenheit von Arbeitern im Militärdienst und der erfolglosen Suche nach Schweizer Arbeitern entsprochen.

Kolonialgebieten noch mit zurückkehrenden Vertriebenen und Flüchtlingen ausgleichen konnte.⁸

Die Regelung der Arbeitsmigration ab 1945 erfolgte notabene auf der Grundlage des ANAG von 1934. Diese in der Zwischenkriegszeit vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise als Instrument zur Bekämpfung von «Überfremdung» und zum Schutz der Schweizer auf dem Arbeitsmarkt entwickelte Gesetzgebung hatte sich bislang nie in einer Phase der Hochkonjunktur zu bewähren gehabt. Deshalb musste das ANAG in der Praxis erst neu konkretisiert werden, was sich ab 1945 in einer veritablen Kaskade von Konferenzen, in einer Flut von Weisungen und in der Teilrevision des ANAG von 1948 zeigte. Insofern begann mit dem Anfang der Hochkonjunktur 1945 tatsächlich eine neue Epoche der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik. Mit 1945 als Untersuchungsbeginn betone ich also die langfristige Prägung der Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit durch das 1934 in Kraft getretene ANAG und nehme bewusst die Vorgeschichte der Gesetzesrevision und des Rekrutierungsabkommens mit Italien von 1948 mit in den Blick. Dieser Staatsvertrag mit dem wichtigsten Rekrutierungsland wird in der Schweizer Migrationsgeschichtsforschung sonst meist als Anfangspunkt für Untersuchungen zur Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit gewählt, was den meines Erachtens falschen Eindruck erweckt, deren Geschichte beginne 1948.⁹ Mit den Jahren 1945–1948 werden die entscheidenden Momente der Suche der Schweiz nach einer Arbeitsmigrationspolitik für die Nachkriegszeit beleuchtet. In dieser Sichtweise kann man durchaus sagen, dass die Nachkriegsordnung auch in der Arbeitsmigrationspolitik erst 1948 gefunden wurde.¹⁰ Generell markiert das Jahr 1948 für die Schweiz den Abschluss der Übergangs-

8 Wimmer, Binnenintegration und Aussenabschliessung, S. 211.

9 Namentlich die Studien des NFP 39 «Migration und die Schweiz» haben 1948 als Anfangspunkt für ihre Darstellungen: Mahnig/Piguet, Immigrationspolitik; Mahnig, Histoire (wobei der darin enthaltene Beitrag von Cerutti, Politique migratoire, 1945 zum Ausgangspunkt nimmt). Piguet, Einwanderungsland Schweiz, führt für den Ausgangspunkt 1948 als weitere Begründung an, dass 1948/49 die grossen Bevölkerungsverschiebungen in Europa als Folge des Zweiten Weltkriegs zu einem Ende gekommen seien. Auch andere Standardwerke und Studien setzen 1948 als Epochengrenze: Piguet, L'immigration en Suisse depuis 1948; Wimmer, Binnenintegration und Aussenabschliessung.

10 In der Flüchtlingspolitik begann 1948 die Nachkriegsordnung mit der Revision des ANAG. Die im Hinblick auf das Flüchtlingsregime revidierte Ausländergesetzgebung beendete den provisorischen Rechtszustand der in der Schweiz verbliebenen Flüchtlinge und gewährte den schriftenlosen Flüchtlingen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen, nachdem 1947 der zentrale Paradigmenwechsel mit dem Abrücken vom Transitprinzip mit der Weiterreisepflicht für Flüchtlinge und der Schaffung des Dauerasyll-Status erfolgt war. Dennoch dauerte bei der Behandlung der Flüchtlinge die Normalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg noch länger. Auf eine Niederlassungsbewilligung mussten viele Flüchtlinge bis in die frühen 1950er Jahre warten. Vgl. Anna C. Fridrich, Kriegserfahrungen, S. 134–136 (Nebentext «Flüchtlinge am Kriegsende»). Ein wichtiger Grund der nur schleppenden praktischen Durchsetzung des Dauerasylls war die Kontroverse um die Zulassung der ehemaligen Flüchtlinge auf den Arbeitsmarkt. – Die Bewältigung der Schweizer Flüchtlingspolitik fand erst ab 1995 statt, ausgelöst durch die vom World Jewish Congress (WJC) aufs Tapet gebrachte Frage der «nachrichtenlosen Vermögen» jüdischer Flüchtlinge auf Schweizer Banken, in den öffentlichen Auseinandersetzungen um die Geschichte der Schweiz während der Zeit des Nationalsozialismus und in ihrer

phase nach dem Krieg und den Anfang einer stabilen Ordnung unter dem innenpolitischen System der Konkordanz und der aussenpolitischen Bedrohung des Kalten Kriegs.¹¹ Denn erst 1948 erreichte die Schweiz im Innern wie im Äusseren eine Normalisierung. Den Anschluss an die internationale Nachkriegsordnung vollzog die Schweiz unter Mühen durch ihre «Anpassung an die atlantische Perspektive» zwischen 1946 mit dem Abschluss des Washingtoner Abkommens und 1948 mit dem Beitritt zur Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC).¹² Ihre innere Staats- und Gesellschaftsordnung der Nachkriegszeit fand die Schweiz im wirtschafts- und sozialpolitischen Interessenausgleich zwischen Bürgertum, Bauernstand und Arbeiterschaft, der 1947 in der Annahme der Wirtschaftsartikel und in der Schaffung der AHV vollzogen wurde.¹³ Die vollständige Abkehr vom Vollmachtenregime des Kriegs und somit die Rückbindung der Exekutive folgte 1949 mit der Annahme der Volksinitiative für die «Rückkehr zur direkten Demokratie».¹⁴

2.2 1945–1975: Vier Phasen der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik

2.2.1 Die zweite Hälfte der 1940er Jahre (1945–1948): Installation eines kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes

Zwischen 1945 und 1948 wurde in der heftig anziehenden Nachkriegskonjunktur das vollzugsföderalistische System der Arbeitsmigrationspolitik auf der Grundlage des ANAG von 1934 neu installiert. Das 1934 als Mittel zum Kampf gegen die «Überfremdung» und zum Schutz der SchweizerInnen auf dem Arbeitsmarkt eingeführte Saisonnierstatut, das die jährliche Aufenthaltsdauer sowie die Sozialleistungen auf neun Monate beschränkte und den Familiennachzug sowie den Wechsel von Wohnort und Arbeitgeber verbot,¹⁵ bildete den Kern des nach dem Zweiten Weltkrieg angewendeten «Gastarbeitermodells», das aufgrund seines grundlegenden Prinzips des permanenten Wechsels der ausländischen Arbeitskräfte auch «Rotationsmodell» genannt wird.¹⁶ Am 20. Januar 1948 erliess

historischen Aufarbeitung durch die Bergier-Kommission. Vgl. dazu: Kreis, *Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg*, S. 163–182; Maissen, *Geschichte der Schweiz*, S. 312 f.

11 «Konkordanz und Kalter Krieg» hat sich in der Historiografie als Formel für die Betitelung der politischen Geschichte der Schweizer Nachkriegszeit durchgesetzt. So z. B. verwendet von: Imhof et al., *Konkordanz und Kalter Krieg*; Maissen, *Geschichte der Schweiz*, S. 277.

12 Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg*, S. 185 f.; Maissen, *Geschichte der Schweiz*, S. 279–281.

13 Jost, *Politik und Wirtschaft im Krieg*, S. 26.

14 Maissen, *Geschichte der Schweiz*, S. 284. Siehe zur Initiative von rechtskonservativen Föderalisten: Senn, *Die «demokratische» Rückkehr der Antidemokraten*.

15 Maissen, *Geschichte der Schweiz*, S. 291.

16 Das nach dem Zweiten Weltkrieg angewendete «Rotationsprinzip» wurde bereits 1934 mit dem ANAG eingeführt, das begrenzte Aufenthaltsbewilligungen für Saisonniers und Jahresaufenthalter schuf. Vgl. Hoffmann-Nowotny, *Switzerland: A Non-Immigration Immigration Country*, S. 303. Im Detail definiert wurden diese aufenthaltsrechtlichen Kategorien erstmals

der Bundesrat ein dezentral organisiertes System, welches die Zulassung von ausländischen ArbeiterInnen in die Kompetenz der Kantone legte und in der Teilrevision des ANAG vom 8. Oktober 1948 konsolidiert wurde. Das Rekrutierungsabkommen mit Italien vom 22. Juni 1948 kam der aussenpolitischen Absicherung des «Rotationsmodells» gleich, indem Italien in diesem Staatsvertrag die von der Schweiz gewünschten Konditionen der Ausländerbeschäftigung für seine Landsleute akzeptierte.

Die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik verfolgte mit dem «Gastarbeitermodell» ein doppeltes Ziel. Der Wirtschaft sollten jederzeit ausreichend «Konjunkturarbeiter» zur Verfügung gestellt werden.¹⁷ Gleichzeitig sollte – im Sinn des ANAG, der Fremdenpolizei, der Arbeitsmarktbehörden und der Gewerkschaften¹⁸ – die Bevorzugung der inländischen Arbeitskräfte garantiert und eine dauerhafte Niederlassung der «Gastarbeiter» verhindert werden, indem diese immer nur Saison- oder Jahresaufenthaltsbewilligungen erhielten und stets durch neu rekrutierte Arbeiter ersetzt wurden.¹⁹ Im «Gastarbeitermodell» sollte also ein Dilemma gelöst und «die Angst vor der Überfremdung mit der wirtschaftlichen Notwendigkeit des Arbeitskräfteimports in Einklang gebracht werden».²⁰

2.2.2 Die «langen» 1950er Jahre (1948–1964): Laisser-faire und «Rotationsmodell»

Nach einer kurzen konjunkturellen Baisse 1949/50 folgten die wirtschaftlich goldenen und migrationspolitisch «langen» 1950er Jahre, die durch die Anwendung des in den 1940er Jahren entwickelten kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes geprägt waren, was zu einer massiven Zunahme der Beschäftigung ausländischer ArbeiterInnen in der Schweiz führte. Aus der Überzeugung, es handle sich bei dieser Einwanderung um ein temporäres Phänomen – was sich als «Rückkehrillusion» entpuppte – und im Vertrauen darauf, dass man, z. B. was die Niederlassungsbewilligungen betraf, mit der Fremdenpolizei über ein starkes Instrument zur Steuerung der Ausländerpolitik verfüge, verfolgte die

im Zusammenhang mit dem Rekrutierungsabkommen mit Italien von 1948. Vgl. Wimmer, Binnenintegration und Aussenabschliessung, S. 211.

17 Vgl. zur Arbeitsmigrationspolitik der Arbeitgeber: Doleschal, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Arbeitgeberpolitik der Nachkriegszeit, S. 29–44. Doleschals Standardwerk ist v. a. den 1960er Jahren gewidmet, beleuchtet aber auch die Jahre 1945–1960. Zur Innensicht der Arbeitgeber vgl. einen wichtigen Artikel des Sekretärs des Zentralverbands schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen: Schwarb, Arbeitsmarkt und Fremdarbeiterpolitik.

18 Vgl. zu den gewerkschaftlichen Positionen in der Arbeitsmigrationspolitik: Riedo, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945 bis 1970, zu den 1940er Jahren bes. S. 35–45, 105–135; von Allmen/Steinauer/Albanese, Nationales Forschungsprogramm Migration und Interkulturelle Beziehungen, L'apport de l'immigration au syndicalisme suisse; Steinauer/von Allmen, Weg mit den Baracken.

19 Wimmer, Binnenintegration und Aussenabschliessung, S. 212.

20 D'Amato, Erwünscht, aber nicht willkommen, S. 37.

Schweiz in den 1940er und 50er Jahren eine liberale Zulassungspolitik, die auf dem segregativen Konzept des «Rotationsmodells» basierte.

Freilich beobachteten die zuständigen Behörden, die seit je die Zuwanderung skeptisch bis ablehnend betrachteten, die Entwicklungen auf dem Fremdarbeitsmarkt angesichts der stark anziehenden Konjunktur und der zunehmenden Ausländerbeschäftigung vom Anfang der 1950er Jahre an mit deutlich erhöhter Aufmerksamkeit, da sich aufgrund der anhaltenden Hochkonjunktur die Frage stellte, ob und wie viele AusländerInnen – vor allem ItalienerInnen – sich bereits mehrere Jahre nacheinander in der Schweiz aufhielten und daher gemäss den bilateralen Einwanderungsvereinbarungen mit ihren Herkunftsländern nach 5 respektive 10 Jahren das Anrecht auf eine Niederlassungsbewilligung²¹ erlangen würden.²² Aus dieser Sorge beschlossen die Eidgenössische Fremdenpolizei und das BIGA am 16. April 1953 zusammen mit den kantonalen für die Polizei und den Arbeitsmarkt zuständigen Departementen «vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes», deren wichtigste Direktive an die kantonalen Vollzugsstellen darin bestand, AusländerInnen wenn immer möglich Saisonbewilligungen zu erteilen statt Jahresbewilligungen, welche nach 10 Jahren Aufenthalt in der Schweiz in Niederlassungsbewilligungen umgewandelt werden könnten.²³ Die Behörden begannen sich also mit Fragen einer permanenten Einwanderung auseinanderzusetzen, versuchten aber immer noch am «Rotationsmodell» festzuhalten. Zwei weitere Zeichen der während der migrationspolitisch «langen» 1950er Jahre wachsenden Aufmerksamkeit für die durch die brummende Konjunktur laufend stärker zunehmende Ausländerbeschäftigung waren 1954 die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Arbeitsmarktfragen durch den Bundesrat²⁴ und der seit 1956 erarbeitete und 1958 verabschiedete Bericht des Bundesrats über das «Problem der ausländischen Arbeitskräfte».²⁵

21 Eine Anwesenheitsdauer von 10 Jahren setzten voraus: das Rekrutierungsabkommen von 1948 mit Italien, die zusätzliche Vereinbarung über die Niederlassungsverhältnisse von 1950 mit Österreich sowie die Vereinbarung von 1953 mit der Bundesrepublik Deutschland, die 1958 in Kraft trat. Bloss 5 Jahre Anwesenheitsdauer waren gemäss den bilateralen Abkommen von 1935 mit Belgien, den Niederlanden und Frankreich nötig – wobei das Abkommen mit Frankreich 1946 neu ausgehandelt wurde – sowie seit 1962 für DänInnen und seit 1963 für LiechtensteinerInnen. Siehe Bundesratsbeschluss über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden (vom 13. März 1964), in: AS 1964, S. 370 f.

22 Um sich einen Überblick über dieses potenzielle «Problem» zu verschaffen, wurden im Oktober 1952 und 1955 sowie im Februar 1959 «Erhebungen über die Dauer des ununterbrochenen Aufenthaltes der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte» durchgeführt. Vgl. BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 32.

23 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86 (Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone).

24 Siehe dazu unten, S. 145 f.

25 Cerutti, Politique migratoire, S. 96.

2.2.3 Die 1960er Jahre (1964–1970): Niederlassungsprinzip und Plafonierungsversuche

Angesichts des ungebremsen Wachstums von Wirtschaft und Ausländerbeschäftigung begannen die Behörden 1960 mit den ersten Versuchen einer Plafonierungspolitik, die den Zuzug von AusländerInnen begrenzen sollte. Nachdem Aufrufe der Landesregierung an Wirtschafts- und Arbeitgeberkreise, sich in der Ausländerbeschäftigung selbst zu beschränken, wirkungslos geblieben waren,²⁶ erliess der Bundesrat am 1. März 1963 einen ersten «Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte».²⁷ Die gesamten 1960er Jahre waren sodann durch Kritik am bestehenden Modell, durch Reformen, wiederum durch Kritik an den Reformen sowie durch Reformen der Reformen geprägt; neue Begrenzungsbeschlüsse des Bundesrats folgten (mit Ausnahme von 1967) im Jahrestakt. Das Arbeitsmigrationsregime war eine Dauerbaustelle und ein zentrales Thema der Schweizer Politik. Anfang der 1960er Jahre (nach einzelnen Vorläuferdiskussionen Ende der 1950er Jahre) kam das «Gastarbeitermodell» unter mehrfachen Druck. Erstens verloren durch die Konkurrenzsituation auf den Arbeitsmärkten Europas die Aufenthalts- und Anstellungsbedingungen in der Schweiz nach der Gründung der EWG 1957 an Attraktivität, weil in den Römer Verträgen das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit festgeschrieben worden war. Zweitens liess sich auf supranationaler Ebene durch die multilaterale Entwicklung internationaler Regelungen und Standards für die binneneuropäische Arbeitsmigration – vornehmlich in dem seit 1947 bestehenden Comité de la main-d'œuvre der OEEC – die restriktive Schweizer Zulassungsregelung von 1948/49 nicht mehr mit den Liberalisierungstendenzen und den auf den Menschenrechten fussenden Gleichheitsprinzipien des europäischen Arbeitsmarkts vereinbaren.²⁸ Drittens kritisierte man in Herkunftsländern von Arbeitskräften die Arbeits- und Aufenthaltsbedingungen in der Schweiz – wie es z. B. der italienische Arbeitsminister Fiorentino Sullo 1961 bei einem Besuch in der Schweiz deutlich zum Ausdruck brachte. Und viertens gab es innenpolitischen Druck aus verschiedenen Richtungen: zunächst vor allem wirtschaftspolitischen, indem einerseits die unerwünschte Konjunkturüberhitzung auf die nahezu unbeschränkte Verfügbarkeit billiger ausländischer Arbeitskräfte zurückgeführt wurde, andererseits durch wirtschaftsliberale Kritik von Arbeitgeberseite an den hohen betrieblichen Kosten des strikten «Rotationsmodells». Sodann wurden die Aufenthaltsbedingungen der AusländerInnen, vor allen Dingen deren Unterbringung, auch im Inland zu einem sozialpolitischen Thema. Und schliesslich traten Überfremdungsgegner, die das Versagen des «Rotationsmodells» im dauerhaften Verbleib der AusländerInnen in der Schweiz erkannten, in Erscheinung. Der Bundesrat trug dem Reformbedarf in

26 Braun, Sozio-kulturelle Probleme, S. 16 f.

27 Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte (vom 1. März 1963), in: AS 1963, S. 190–192.

28 Vgl. dazu: Gees, Europäisierungsprozess, S. 71–87, 154–157.

der Arbeitsmigrationspolitik Rechnung, indem er 1961 eine «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» einsetzte, um wissenschaftlich fundierte Grundlagen für eine Neuausrichtung seiner Politik zu erhalten. Der 1964 publizierte Bericht der Kommission analysierte und anerkannte die «durch die Masseneinwanderung» seit Mitte der 1950er Jahre entstandenen und sich seit 1960 stark akzentuierenden «tiefgreifenden Wandlungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Berufsstruktur unseres Landes».²⁹ Der Kommissionsbericht bewertete erstens «Überfremdung» als Tatsache und daher die Begrenzung der Ausländerzahl in der Schweiz als Staatsräson, anerkannte zweitens die wirtschaftliche Notwendigkeit der Anwerbung und dauerhaften Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte und empfahl drittens als Ausweg aus dem Dilemma der ersten beiden Erkenntnisse die damals als «Assimilation» verstandene «Integration» von längerfristig in der Schweiz bleibenden AusländerInnen. Mit diesen Erkenntnissen gab der Bericht der zukünftigen Migrationspolitik des Bundes die Leitlinien vor.³⁰

Im Jahr 1964 markierte zudem der Abschluss eines neuen, seit 1961 ausgehandelten Rekrutierungsabkommens mit Italien den Übergang in der Arbeitsmigrationspolitik vom «Rotationsprinzip» der 1950er Jahre zum Niederlassungsprinzip der 1960er Jahre, indem es den italienischen ArbeitsmigrantInnen nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz den Rechtsanspruch auf die Niederlassung gewährte und sie somit den SchweizerInnen prinzipiell in allen Belangen ausser in politischen gleichstellte. Im gleichzeitig ratifizierten Sozialversicherungsabkommen mit Italien gewährte die Schweiz den ItalienerInnen die Gleichstellung mit den SchweizerInnen hinsichtlich der Arbeitslosenunterstützung (ebenfalls erst nach fünf Arbeitsjahren in der Schweiz), der Alters- und Invalidenvorsorge sowie der Kranken- und Unfallversicherung.³¹ Die Politik hatte aus den oben genannten Gründen das Scheitern des «Rotationsmodells» erkannt und begann einen Integrationsprozess nachzuvollziehen, der angesichts der lang anhaltenden Hochkonjunktur von der Wirtschaft selektiv angestossen worden war, weil sie den Vorteil von eingearbeiteten, betrieblich integrierten ausländischen Arbeitskräften schätzen gelernt hatte.³² Mit der zunehmenden aufenthalts- und sozialrechtlichen Integration der AusländerInnen verlor die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik an Steuerungsfreiheit – ein Phänomen, das in allen europäischen Einwanderungsländern in jener Zeit zu beobachten war und von James Hollifield als «liberales Paradox» beschrieben worden ist.³³

29 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 8. Die Kommission war länger als geplant an der Arbeit, weil sich seit der Arbeitsaufnahme 1961 «Art und Umfang der Einwanderung stark geändert» und sich «in der öffentlichen Meinung [...] in der Zwischenzeit ein grundlegender Wandel in der Beurteilung des Problems der ausländischen Arbeitskräfte vollzogen» habe. Die Kommission beobachtete namentlich den sprunghaften Anstieg bei der Erteilung von Niederlassungsbewilligungen ab 1961. Vgl. ebd.

30 Zur «Studienkommission» siehe Kap. 3, 3.4.

31 Wimmer, Binnenintegration und Aussenabschliessung, S. 213.

32 Niederberger, Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren, S. 152.

33 Hoerder/Lucassen/Lucassen, Terminologien, S. 44; Hollifield, Immigrants, Markets and States.

2.2.4 Die «kurzen», aber über sich hinausweisenden 1970er Jahre (1970–1975): «Stabilisierungspolitik» mit Globalplafond und Kontingenten

Die 1964 im zweiten «Italienerabkommen» vereinbarte arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung ausländischer Arbeitskräfte rief in verstärktem Mass Gewerkschaften und fremdenfeindliche Bewegungen auf den Plan. Überfremdungsparteien, wie die «Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat», setzten die Regierung mit den Mitteln der direkten Demokratie unter Druck. Obwohl die Schwarzenbach-Initiative am 7. Juni 1970 in einer der wichtigsten Abstimmungen der jüngeren Schweizer Geschichte bei einer Rekordstimmeteiligung von 74 Prozent mit 54 Prozent der Stimmen knapp abgelehnt wurde, führte sie zur migrationspolitischen Wende vom Niederlassungskonzept zur «Stabilisierungspolitik» der 1970er Jahre, die eigentlich einer Begrenzungspolitik gleichkam.

Die Überfremdungsbewegung um James Schwarzenbach setzte den Bundesrat derart unter Druck, dass dieser am 16. März 1970 – drei Monate vor der Initiativabstimmung – die «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» (BVO) erliess, eine Verordnung im Geist der Überfremdungsangst, die «ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung» bezweckte.³⁴ Die Einführung der BVO bedeutete die Abkehr von der in den 1940er, 50er und – trotz Begrenzungsansätzen mit betriebsweiser Plafonierung – 60er Jahren verfolgten Politik des Laisser-faire. Der Staat griff mit der neuen Verordnung gegen den heftigen Widerstand von Kantonen und Arbeitgebern in den Arbeitsmarkt ein. Unter dem Titel Globalplafonierung wurden ein Plafond der erwerbstätigen AusländerInnen für das Land festgesetzt und Jahreskontingente für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen zur Begrenzung der Einwanderung festgeschrieben. Gleichzeitig wurde der Schweizer Arbeitsmarkt liberalisiert und vereinheitlicht sowie der generelle Inländervorrang festgeschrieben.

Mit der BVO fand ein knapp zehn Jahre dauerndes Seilziehen zwischen Bund, Kantonen und Arbeitgebern um die Plafonierung der Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte ein Ende, bei dem es bis zum Schluss zu keiner Einigung gekommen war. Bundesrat und BIGA wollten unter dem Eindruck der Konjunkturüberhitzung und der in der Öffentlichkeit aufkeimenden Ausländerfeindlichkeit sowie unter dem direkten Druck von Gewerkschaften und Überfremdungsbewegung die Anzahl der erwerbstätigen AusländerInnen in der Schweiz beschränken – quasi als Korrektiv zu den 1964 im Abkommen mit Italien vollzogenen Liberalisierungsschritten.³⁵ Kantone und Arbeitgeber hatten sich bereits während der ganzen 1960er Jahre gegen die verschiedenen Beschränkungs- respektive Begrenzungsmodelle (1963 «einfache» oder «Betriebsplafonierung»,

³⁴ Mahnig/Piguët, *Immigrationspolitik*, S. 80.

³⁵ Das Parlament blieb von diesem Seilziehen weitgehend ausgeschlossen. Vgl. ebd.

1965 «doppelte Plafonierung», 1968 zusätzlich zur Plafonierung als Ziel definierte Reduktion des Ausländeranteils) des Bundes gewehrt.³⁶

Die auf der Grundlage der BVO von 1970 geführte interventionistische «Stabilisierungspolitik» erforderte einen grossen administrativen Apparat zur «Ausländerkontrolle» und zur Zuteilung der Zulassungskontingente innerhalb des für die ganze Schweiz festgesetzten, globalen Plafonds auf die Kantone. Als aufwendiges statistisches Kontrollinstrument führte das Bundesamt für Ausländerfragen Ende 1973 das Zentrale Ausländerregister (ZAR) ein, das sich auf Daten von Bundes-, Kantons- und Gemeindestellen stützte.³⁷ Die Verteilung des durch den Globalplafond reduzierten Arbeitskraftangebots erfolgte nicht mehr über den Markt, sondern mittels eines komplexen «neokorporatistischen» Modells,³⁸ in welchem Bundesverwaltung, Kantone und Arbeitgebervertreter den grössten Einfluss hatten.³⁹ Tatsächlich konnten die Behörden die Ausländerzahlen mit den seit 1970 neu geschaffenen migrationspolitischen Steuerungsmöglichkeiten begrenzen, vor allem dank der auf der BVO aufbauenden Begrenzungsbeschlüsse respektive -verordnungen des Bundesrats von 1971, 1973, 1974 und 1975, welche die Begrenzung laufend verschärften: es wurden keine Branchen mehr vom Plafond ausgenommen; auch für Saisoniers wurde ein Plafond eingeführt; die Grenzgängerregelung wurde strikter; die Stabilisierungsziele wurden nicht mehr bloss für die erwerbstätige, sondern für die gesamte ausländische Wohnbevölkerung formuliert; schliesslich wurde 1975 (bereits in der Wirtschaftskrise) nicht mehr bloss die Stabilisierung, sondern die Herabsetzung des Bestands der ausländischen Wohnbevölkerung zum Ziel der «Fremdarbeiterpolitik» erhoben.⁴⁰ Das Instrumentarium der «Stabilisierungspolitik» war somit entwickelt und zeitigte zunehmend Wirkung.

Im Kanton Basel-Landschaft zeigte sich dieser Rückgang sehr deutlich. Nachdem die Baselbieter Behörden in den Jahren 1969–1972 jeweils über 25'000 «kontrollpflichtige ausländische Arbeitskräfte» zählten und es aufgrund der Begrenzungsbeschlüsse bloss Verschiebungen zwischen den drei Kategorien «Aufenthalter», «Saisonarbeiter» und «Grenzgänger» gab, sanken die Zahlen in den folgenden Jahren kontinuierlich auf 19'453 (1973), 18'817 (1974) und 13'290 (1975). Beim generellen «Ausländerbestand», in dem die «Saisonarbeiter im Baugewerbe und in der Landwirtschaft» sowie die «Grenzgänger» nicht mitgezählt wurden, ansonsten aber die gesamte, nicht bloss die erwerbstätige ausländische Wohnbevölkerung

³⁶ Piguet, *Einwanderungsland Schweiz*, S. 23–41.

³⁷ Mahnig/Piguet, *Immigrationspolitik*, S. 80 f.

³⁸ Cattacin, *Neokorporatismus*.

³⁹ Mahnig/Piguet, *Immigrationspolitik*, S. 80 ff.

⁴⁰ Am 20. Oktober 1976 und 19. Oktober 1977 erliess der Bundesrat nochmals zwei Verordnungen betreffend die Begrenzung der ausländischen Arbeitskräfte. Diese schraubten aber nur noch an Details des Kontingentierungsmechanismus und brachten keine qualitativen Neuerungen mit sich. Siehe die konzisen Zusammenfassungen der Entwicklung der «Fremdarbeiterpolitik» in den Jahresberichten des VSAA (1969/70–1977/78) unter der Rubrik «Ausländische Arbeitskräfte». SWA, Bv R 10, VSAA Jahresbericht (1920 ff.).

erfasst wurde, kam es erst 1975 zu einer Abnahme: 36'922, gegenüber 38'915 im Vorjahr, nachdem der Bestand auch nach 1970 (33'589) weiter kontinuierlich angestiegen war.⁴¹

Der «Ausländerabbau» wurde also bereits vor der mit der Erdölkrise von 1974 eingetretenen Wirtschaftskrise eingeleitet. Entgegen dem auch in der Forschung verbreiteten Mythos wurde in allen anderen westeuropäischen Industriestaaten das System der relativ liberalen Migrationsregime der 1960er Jahre (mit dem Höhepunkt der 1968 vollständig in Kraft getretenen Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen in der EWG) ebenfalls nicht erst durch die weltweite Rezession infolge der Ölpreiskrise von 1973 und den krisenbedingten starken Rückgang der Arbeitsmigration beendet, sondern bereits durch den europäischen Anwerbestopp, der in allen westeuropäischen Staaten zwischen 1970 und 1974 in ähnlicher Weise erfolgte und die 1970 eingeleitete Schweizer Begrenzungs politik zum Vorbild hatte.⁴² In der Krise wurde sodann auf der Basis des Begrenzungsregimes der Inländervorrang durchgesetzt und die Arbeitslosigkeit weitgehend exportiert. Die ausländischen Arbeitskräfte wurden als «Konjunkturpuffer» benutzt, indem ihre Jahresaufenthaltsbewilligungen nicht mehr erneuert respektive keine neuen Saisonbewilligungen mehr erteilt wurden.

2.3 1975: Das Ende der Hochkonjunktur als Einschnitt in migrationspolitisch unruhiger Zeit

Die 1970er Jahre standen also im Zeichen des Vollzugs der BVO. Gleichzeitig sah sich der Bundesrat jedoch gezwungen, seine Stabilisierungspolitik laufend zu modifizieren und nach neuen migrationspolitischen Konzepten Ausschau zu halten. Unzufriedenheit mit der bundesrätlichen Politik machte sich in gegensätzlichen Lagern breit. Sie artikulierte sich einerseits in weiteren Überfremdungsinitiativen, die 1974 und 1977 jeweils mit Zweidrittelmehrheiten an der Urne verworfen wurden. Andererseits forderte die 1974 lancierte und 1977 eingereichte «Mitenand-Initiative» eine verbesserte Integration der AusländerInnen. Auch diese Initiative wurde 1981 in der Volksabstimmung wuchtig abgelehnt. Der Bundesrat, dem das Fehlen eines Konzepts in der Migrationspolitik vorgeworfen wurde, reagierte auf die auch nach 1970 fortgesetzte öffentliche Problematisierung der Arbeitsmigrationspolitik ausser mit den oben erwähnten laufend verschärften Begrenzungsbeschlüssen erstens mit der Schaffung der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem (EKA), die sich ab Dezember 1970 unter anderem mit Integrationsfragen beschäftigte, und zweitens mit einer Reform des ANAG, die 1976 in Vernehmlassung gegeben wurde. Die Gesetzesrevision sollte ein in der Schweiz bislang fehlendes übergreifendes ausländerpolitisches

41 Basel-Landschaft Statistisches Amt, Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1975, S. 172 f., 220.

42 Berlinghoff, Das Ende der «Gastarbeit», S. 11, 14–16.

Konzept hervorbringen. In einem neuen ausländerrechtlichen Rahmengesetz sollte sowohl die seit 1970 verfolgte Kontingentierungspolitik auf eine sichere gesetzliche Grundlage gestellt als auch der Integrationsgedanke aufgegriffen werden.⁴³ Wie die erwähnten ausländerpolitischen Initiativen zuvor scheiterte die umfassende ANAG-Reform 1982 jedoch an der Urne. Die neu in die Diskussion eingebrachten migrationspolitischen Vorschläge der späten 1970er Jahre zeitigten in Bezug auf die Arbeitsmigration also allesamt keine direkten Resultate, weshalb die hier vorliegende Untersuchung der Arbeitsmigrationspolitik mit dem Ende der Hochkonjunktur 1975 abschliesst⁴⁴ – zu einem Zeitpunkt, als mit dem klaren Rückgang der Ausländerbeschäftigung Ruhe in die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik einkehrte und mit BVO und ZAR das fortan gültige migrationspolitische Instrumentarium der «Stabilisierungspolitik» installiert war. 1975 endete nicht nur die seit dem Zweiten Weltkrieg anhaltende Hochkonjunktur, sondern auch eine arbeitsmigrationspolitische Epoche. Mit dem epochalen Konjunkturereinbruch und der Rückwanderung Tausender AusländerInnen in ihre Herkunftsländer – nachdem 1974 ein erneuter Höchststand des Ausländeranteils seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht worden war – liess der Reformdruck entscheidend nach. 1975 erliess der Bundesrat mit der Begrenzungsverordnung vom 9. Juli 1975 eine letzte Verschärfung der Plafonierungspolitik, dann beschäftigte sich die Politik nach dem massiven «Ausländerabbau» der Jahre 1975 und 1976 vorübergehend kaum mehr mit der Arbeitsmigration.

Erst in den späten 1980er Jahren sollte ein erneuter Krisendiskurs rund um das «Ausländerproblem» aufbrechen, der jedoch nicht mehr auf ArbeitsmigrantInnen, sondern auf AsylbewerberInnen fokussierte.⁴⁵ Die zwischen 1970 und 1975 etablierten arbeitsmigrationspolitischen Strukturen mit Globalplafond und Kontingenten blieben bis zum Ende des 20. Jahrhunderts in Kraft. Erst mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs für EU-BürgerInnen ab dem 1. Juni 2002 erfolgte wiederum ein grundlegender Systemwechsel im Schweizer Arbeitsmigrationsregime.⁴⁶ Die äusserst knappe Annahme der SVP-Initiative «gegen Masseneinwanderung» in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 stellt dieses System neuerdings infrage. Es muss sich noch zeigen, ob die verlangte Abkehr vom System der Personenfreizügigkeit mit der EU und die Wiedereinführung von Kontingenten politisch möglich und praktikabel ist.

43 Niederberger, Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren, S. 117–120.

44 Als die Weltwirtschaft 1974 nach dem Erdölpreisschock von 1973 in eine allgemeine Rezession schlitterte, hatte dies zwar auch in der Schweiz unmittelbare Folgen, doch wurde 1974 der Abschwung der Wirtschaft von den Behörden noch als willkommene Konjunkturabschwächung gesehen, bevor 1975 die Krise voll auf die Schweizer Wirtschaft durchschlug. Vgl. Gilg/Hablützel, Beschleunigter Wandel und neue Krisen, S. 845.

45 Wimmer, Binnenintegration und Aussenabschliessung, S. 216.

46 D'Amato, Erwünscht, aber nicht willkommen, S. 41–44.

3. Vollzugsföderalismus in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik – systematischer Überblick über Strukturen und Akteure am Beispiel Basel-Landschaft

Die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit funktionierte nach dem Prinzip des Vollzugsföderalismus, eines hochkomplexen Systems mit unterschiedlichen Akteuren auf mehreren Ebenen und nicht immer leicht zu durchschauenden Zuständigkeiten. Dieses Kapitel bietet eine Bestandsaufnahme des Systems, wie es sich 1945 unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg präsentierte. Vorgestellt werden die rechtlichen Grundlagen und Strukturen sowie die wichtigsten Akteure (Institutionen und entscheidende Personen). Dabei werden die Einflussmöglichkeiten der einzelnen Akteure aufgezeigt, wobei nach verfassungsmässiger, gesetzlicher und bürokratischer Macht zu unterscheiden ist.

Der Fragestellung der Arbeit folgend, wird das Hauptaugenmerk auf die föderalistischen und kantonalen Strukturen und Akteure gelegt, stets am Beispiel Basel-Landschaft.¹ Daher wird in einem ersten Unterkapitel – unter der Perspektive des Vollzugsföderalismus – ein knapper Überblick über die rechtlichen Grundlagen und die Strukturen der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik sowie deren Entstehungsgeschichte vor 1945 gegeben, um in einem zweiten Unterkapitel von der kantonalen Ebene her die vollzugsföderalistische Praxis am Kriegsende 1945 zu beschreiben. Dabei gilt es zu beachten, dass die Ausgestaltung des Vollzugssystems je nach Kanton in den Details unterschiedlich aussah. In einem dritten Unterkapitel wird die Weiterentwicklung der Arbeitsmigrationspolitik und ihres Vollzugs durch den Bund und die Kantone dargestellt. Auch dabei ist der Blick auf die Akteure und ihre Diskussions- und Entscheidungsstrukturen, also gewissermassen auf das «Innenleben» des Vollzugsföderalismus, gerichtet.

Im Folgenden konzentriere ich mich auf den Stand der Strukturen von 1945; die Veränderungen im System zwischen 1945 und 1975 werden im Kapitel 4 analysiert. Bei den Akteuren hingegen beschränke ich mich nicht auf das Jahr 1945, sondern porträtiere im Sinn eines Beitrags zur Verwaltungsgeschichte die zentralen Institutionen in ihrer Geschichte bis 1975. Gleichwohl geht es zunächst um eine Exposition des Systems und der *dramatis personae*.

1 Die Strukturen und Akteure der Bundesebene sind bereits mehrfach erforscht und beschrieben worden. Für eine umfassende Darstellung der Strukturen und Akteure der Bundesbehörden siehe v. a. Hirt, Bundesverwaltung.

3.1 Das System des Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrationspolitik: Rechtliche Grundlagen und Strukturen

3.1.1 Bundesverfassungsartikel 69ter von 1925 und ANAG 1931/34 als Grundlagen der Arbeitsmigrationspolitik und ihres Vollzugsföderalismus

Die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit hatte ihre rechtliche Grundlage im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931,² welches am 1. Januar 1934 in Kraft trat und erst durch das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005³ ersetzt wurde. Mit dem ANAG, das die gesamte Migrationspolitik und ihre Strukturen grundsätzlich neu regelte, wurde der Bund zur bestimmenden Kraft im Ausländerrecht, nachdem die Kantone bis zum Ersten Weltkrieg allein über den Aufenthalt und die Niederlassung von AusländerInnen bestimmt hatten. Im Krieg verfolgte der Bund das Ziel eines einheitlichen ausländerrechtlichen Regimes und entschied per Notverordnungsrecht – wie es auch in anderen Bereichen der Politik angewandt wurde – über Aufenthalt und Niederlassung von AusländerInnen. Die vor dem Krieg geltenden Prinzipien der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit wurden durch die neuen, zentral verfolgten Paradigmen der «Überfremdungsabwehr» und des Schutzes des einheimischen Arbeitsmarkts vor dem Zuzug unerwünschter AusländerInnen ersetzt.⁴ Nach dem Krieg wurden in einem langjährigen Gesetzgebungsprozess die im Kriegsrecht festgelegte Zentralisierung der Ausländerpolitik beim Bund und die neuen Paradigmen der Ausländerzulassung ins ordentliche Recht überführt.⁵ Die dazu nötige Gesetzgebungskompetenz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer erhielt der Bund mit dem Bundesverfassungsartikel 69ter, der am 25. Oktober 1925 vom Stimmvolk angenommen wurde.⁶ Mit dem Gesetzgebungsrecht über Ein- und Ausreise sowie über Aufenthalt und Niederlassung hatte der Bund die Oberhoheit über die Ausgestaltung der Migrationspolitik inne. Den

2 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 26. März 1931), in: AS 1931, S. 279–288. Siehe: Kley-Struller/Kissling, Verfassungsgeschichte, S. 310.

3 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (vom 16. Dezember 2005), in: AS 2007, S. 5437–5496.

4 Die notrechtliche Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer wurde mehrfach abgeändert. Siehe: Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer (1917), in: AS 1933, S. 959. Kley-Struller/Kissling, Verfassungsgeschichte, S. 310.

5 Vgl. zur Entstehungsgeschichte des ANAG: Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 197–203; Kury, Über Fremde reden, S. 169–175; Argast, Staatsbürgerschaft und Nation, S. 314–318; Garrido, Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers. Knappe Zusammenfassungen aus rechtlicher Sicht bieten: Kley-Struller/Kissling, Verfassungsgeschichte, S. 309 f.; Slominski, Schweiz, S. 709–712; Spescha/Kerland/Bolzli, Handbuch zum Migrationsrecht, S. 36–39.

6 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 29. Mai 1874), in: Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947, S. 3–45. Zum Wortlaut von BV 1874, Art. 69ter, vgl. http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/gesetzgebung/bundesverfassung/bv-alt-d.pdf, S. 43.

vor dem Ersten Weltkrieg noch allmächtigen Kantonen blieb mit der Bundesverfassung von 1874 (Art. 69ter, Abs. 2) immerhin ein gewichtiges Mitspracherecht gewahrt, indem sie «nach Massgabe des Bundesrechts» die «Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung» zu treffen hatten. Allerdings war das «endgültige Entscheidungsrecht» bei «a. kantonalen Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt, für Niederlassung und gegenüber Toleranzbewilligungen; b. Verletzung von Niederlassungsverträgen; c. kantonalen Ausweisungen aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft; d. Verweigerung des Asyls» dem Bund vorbehalten.⁷ Kurz gesagt: 1925 wurde der Vollzugsföderalismus in der Schweizer Migrationspolitik in der Bundesverfassung festgeschrieben: Gesetzgeber im Schweizer Ausländerrecht ist der Bund – dem föderalistischen Staatsgebilde entsprechend unter Mitsprache der Kantone. Vollzug ist Sache der Kantone – unter Kontrolle und Einspruchsrecht des Bundes.

Die Entwicklung und die spätere Umsetzung der neuen, zentralisierten Ausländergesetzgebung wurde durch die federführenden Beamten im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) geprägt. Zwischen 1920 und 1931 bestimmten unter der Ägide von EJPD-Vorsteher Heinrich Häberlin die Chefbeamten der Polizeiabteilung des EJPD Ernst Delaquis, Heinrich Rothmund und Max Ruth die Schaffung des ANAG massgeblich. Von den ersten Positionspapieren 1920 über die Vorlage zum Verfassungsartikel von 1925 und die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage zum ANAG sowie deren Begleitung durch den parlamentarischen Prozess bis hin zur Verabschiedung der neuen Ausländergesetzgebung im März 1931 führten sie den von ihnen gewünschten Umschwung zu einer klar restriktiven Ausländerpolitik herbei, welche im Dienst der «Überfremdungsabwehr» den Ausländeranteil über die Zulassungsregulierung bestimmen liess.⁸

Das ANAG kodifizierte neben der neuen Ausrichtung der Ausländerpolitik auch die seit dem Ersten Weltkrieg zu ihrer Umsetzung entwickelte Verwaltungsorganisation. Auf der neu geschaffenen gesetzlichen Basis wurde die Bundesverwaltung als Steuerungsbehörde der Schweizer Ausländerpolitik eingesetzt, mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei als zentraler Kontrollstelle.⁹ Die Eidgenössische Fremdenpolizei fungierte vor allen Dingen als letzte Instanz in dem von den kantonalen Fremdenpolizeibehörden durchgeführten Zulassungsverfahren.¹⁰

7 BV 1874, Art. 69ter, Abs. 2. – Gegen den Verfassungsartikel und den damit verbundenen massiven Kompetenzverlust der Kantone wehrten sich welsche Föderalisten. Vgl. Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 203.

8 Kury, «Überfremdung» – Karriere eines Begriffs; Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr.

9 Kury, Über Fremde reden, S. 169–175. Siehe ANAG, Art. 15, Abs. 3. – Die Eidgenössische Fremdenpolizei ging aus der Eidgenössischen Zentralstelle für Fremdenpolizei hervor, die aufgrund des Notverordnungsgesetzes des Bundes zur Ausländerkontrolle vom 17. November 1917 als zentrale Kontrollinstanz aller Ausländer in der Schweiz eingerichtet wurde. Vgl. Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 37–40.

10 Siehe ANAG, Art. 18, Abs. 2, 3, 4. In eigener Zuständigkeit durften die Kantone bloss Aufenthaltsbewilligungen für einen zeitlich begrenzten Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit bewilligen. Aufenthaltsbewilligungen für erwerbstätige AusländerInnen ausstellen durften die Kantone von sich aus nur für «Dienstmädchen und Bauernknechte bis auf fünf Jahre» sowie für «Sai-

Die Kantone hatten den Vollzug nach eidgenössischen Vorgaben zu regeln, wie die Schlussbestimmungen des ANAG festhielten: «Die Kantone erlassen die zur Durchführung dieses Gesetzes auf ihrem Gebiet erforderlichen Vorschriften; sie bezeichnen die zuständigen Behörden und bestimmen deren Befugnisse und Obliegenheiten.»¹¹ So musste jeder Kanton eine Fremdenpolizeibehörde bezeichnen, welche «für alle fremdenpolizeilichen Obliegenheiten, die nicht einer Bundesbehörde zustehen oder durch die kantonale Gesetzgebung einer anderen Behörde übertragen sind», zuständig war.¹²

Den ausführenden Bewilligungsbehörden, das heisst der Fremdenpolizei des Bundes und der Kantone, wurden sehr weitreichende Kompetenzen übertragen, wie der Artikel 4 des ANAG festhält: «Die Behörde entscheidet, im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Verträge mit dem Ausland, nach freiem Ermessen über die Bewilligung von Aufenthalt, Niederlassung und Toleranz.»¹³ Dieser «Rahmen der gesetzlichen Vorschriften» für die Bewilligungsbehörden, welche Toleranz-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen an Ausländer erteilten oder verweigerten, war im ANAG mit den weit dehnbaren Begriffen der «geistigen und wirtschaftlichen Interessen» und des «Grades der Überfremdung» des Landes abgesteckt und bildete eine gesetzliche Massgabe für eine restriktive Zulassungspraxis mit beträchtlichem Ermessensspielraum.¹⁴

Nicht nur im Vollzug, sondern auch in der Politikgestaltung übertrug das als Rahmengesetz konzipierte ANAG weitreichende Kompetenzen an die Exekutive (Regierung und Verwaltung), welche auf Verordnungsstufe das Gesetz konkretisieren und somit in entscheidender Weise ausländerpolitische Grundfragen regeln konnte,¹⁵ was in den beiden Vollziehungsverordnungen zum ANAG von 1933 und 1949 denn auch geschah.¹⁶

Mit der Einführung des ANAG von 1931 wurde nicht nur das Gewicht von Bund und Kantonen in der Ausländerpolitik verschoben, sondern auch das der fremdenpolizeilichen und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörden. Die Eidgenössische Fremdenpolizei erhielt mit dem ANAG die umfassende gesetzliche Verankerung ihrer seit 1917 entwickelten, zentralen Stellung innerhalb der

sonarbeiter und -angestellte für eine Saison, jedoch höchstens bis auf neun Monate und, soweit das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit für bestimmte Berufe eine Höchstzahl der jährlich zuzulassenden Saisonarbeiter bestimmt, im Rahmen dieser Höchstzahl». ANAG, Art. 18, Abs. 2.

11 Siehe ANAG, Art. 25, Abs. 1.

12 Siehe ANAG, Art. 15, Abs. 1.

13 ANAG, Art. 4. Im Gesetzestext wird «die Behörde» nicht näher bezeichnet. Es ist davon auszugehen, dass damit die jeweilige Behörde gemeint ist, die den Entscheid fällt, also sowohl die Eidgenössische als auch die kantonale Fremdenpolizei.

14 ANAG, Art. 16, Abs. 1. Vgl. auch Argast, Staatsbürgerschaft, S. 315 f.

15 Kley-Struller/Kissling, Verfassungsgeschichte, S. 310; Wimmer, Binnenintegration und Aussenabschluss, S. 209.

16 Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 5. Mai 1933), in: AS 1933, S. 289–304; Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 1. März 1949), in: AS 1949, S. 228–244.

Bundesverwaltung.¹⁷ Die Arbeitsnachweisstelle des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA)¹⁸ sowie die kantonalen und kommunalen (städtischen) Arbeitsämter mussten ihre Entscheidungskompetenz an die eidgenössischen und kantonalen Fremdenpolizeibehörden abtreten, welche die Zulassungsentscheide zu fällen hatten. Die Kompetenzverschiebungen zwischen diesen unterschiedlichen Verwaltungsstellen war von Bedeutung, weil mit dem ANAG ein Einwanderungssystem eingeführt worden war, bei dem der Zulassungsentscheid an die Arbeitsmarktsituation gebunden wurde und infolge dieser Kopplung von Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung die Eidgenössische Fremdenpolizei in letzter Instanz über die Zulassung ausländischer Arbeiter entscheiden konnte. Die Kompetenzaufteilung zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsamtsbehörden war während der gesetzgeberischen Arbeit am ANAG ein zentraler Streitpunkt gewesen, wobei die Stellung der Arbeitsämter – namentlich von Arbeitgeber- und Angestelltenverbänden – vergeblich gegen die neue Schlüsselrolle der Eidgenössischen Fremdenpolizei gemäss den Plänen der Chefbeamten des EJPD verteidigt worden war.¹⁹ «Formell müssen wir darauf beharren, dass zu unterscheiden ist zwischen entscheidender und begutachtender Behörde»,²⁰ wies EJPD-Vorsteher Häberlin in der Nationalratsdebatte zum ANAG Forderungen vonseiten der Arbeitsämter, das «Entscheidungsrecht in Arbeitsmarktfällen» zu erhalten, klipp und klar zurück.²¹ Meinungsverschiedenheiten über die Kompetenzaufteilung in der Ausländerzulassung gab es selbst ein halbes Jahr nach dem Erlass des ANAG anlässlich des erstmaligen Auftritts des Chefs der Polizeiabteilung des EJPD Heinrich Rothmund an der Jahresversammlung des VSAA am 3. Oktober 1931. Allerdings waren sowohl Rothmunds Vortrag «Fremdenpolizei und Arbeitsamt», in dem er im Hinblick auf die Umsetzung des Gesetzes in die Praxis «über die Aufgaben der Fremdenpolizei und des Arbeitsamtes im Kampfe gegen die Überfremdung, und über die Beziehungen der beiden Ämter zueinander» sprach,²² wie auch die anschliessende lange und intensive Diskussion vom Willen zur guten und intensiveren Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsämtern sowie zur besseren interkantonalen Koordination geprägt. Bereits seit der kurz vor

17 1921 wurden auf dem Verordnungsweg die Kompetenzen der Eidgenössischen Fremdenpolizei gestärkt und wurde erstmals eine Verbindung zwischen Arbeits- und Niederlassungsbewilligung hergestellt. Vgl. Vuilleumier, Ausländer.

18 1930 wurde das 1921 geschaffene Eidgenössische Arbeitsamt mit der Abteilung für Industrie und Gewerbe zum Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) fusioniert. Vgl. Engler, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), S. 9 f.

19 Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 299–302.

20 Aus der vor dem VSAA gehaltenen Rede Rothmunds «Fremdenpolizei und Arbeitsamt» vom 3. Oktober 1931 zitiert. Vgl. dazu: SWA, Bv R 10, VSAA, Protokoll der XIV. Verbandsversammlung, Samstag, den 3. Oktober 1931, vormittags 10 Uhr im Stadthaus in Neuenburg; 27. Geschäfts-Bericht für das Jahr 1931, S. 8.

21 Heinrich Rothmund: «Fremdenpolizei und Arbeitsamt» vom 3. Oktober 1931, Rede vor der Verbandsversammlung des VSAA vom 3. Oktober 1931. Vgl. dazu: SWA, Bv R 10, VSAA, Protokoll der XIV. Verbands-Versammlung, Samstag, den 3. Oktober 1931, vormittags 10 Uhr im Stadthaus in Neuenburg; 27. Geschäfts-Bericht für das Jahr 1931, S. 7.

22 27. Geschäfts-Bericht für das Jahr 1931, S. 6.

dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise erfolgten Aufhebung des Passvisums für Deutschland, Italien und Österreich per 1. Juni 1929 waren die Arbeitsstellen damit beschäftigt, gemeinsam eine effiziente Inlandskontrolle als Kompensation der Grenzöffnung aufzubauen. Einigendes Motiv in einer durch die 1931 verschärfte Wirtschaftskrise und den grossen unkontrollierten Zustrom von Arbeitssuchenden aus Deutschland und Italien geprägten Diskussion war das gemeinsame Ziel, die Schweiz und ihren Arbeitsmarkt vor «Überfremdung» zu schützen und für eine restriktive Zulassung zu sorgen, wobei deutliche Nuancen zutage traten. Viele kantonale Arbeitsamtsvorsteher forderten eine strikte Abwehrpolitik mit strengen und harten Regeln, während Rothmund eine solche mit Verweisen auf «Interessen der Humanität», «anderweitige schweizerische Interessen», die bis zum Ersten Weltkrieg gültige «liberale Tradition» und «internationale Rücksichten» ablehnte.²³ Der Bundesbeamte vertrat in seinen Voten Interessen von Auslandschweizern und wies auf internationale Verpflichtungen der Schweiz hin, während die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher vor allem als Hüter ihres kantonalen Arbeitsmarkts argumentierten, wobei sich deutliche Unterschiede zeigten.

Wie im anschliessenden Kapitel zum Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik gezeigt wird, behielten die Arbeitsämter unter dem von der Fremdenpolizei geprägten Regime des ANAG einen grossen Einfluss in der Erteilung von Einreise- und Niederlassungsbewilligungen, auch wenn der endgültige Entscheid durch die Fremdenpolizei gefällt wurde.²⁴ Die Beurteilung der Einreise- und Niederlassungsgesuche aus dem Blickwinkel des Arbeitsmarkts blieb Grundlage des Entscheids und wurde durch die Arbeitsnachweisstellen der Arbeitsämter vorgenommen. Diese waren bei ihrem Entscheid wiederum an die Direktiven des ANAG gebunden. Erstens mussten die Arbeitsnachweisstellen bei jedem Ausländerzulassungsgesuch konsequent überprüfen, ob die Stelle nicht durch eine Schweizerin oder einen Schweizer besetzt werden könnte. Und zweitens musste auf dem Arbeitsmarkt zwischen den AusländerInnen nochmals nach der Art der Bewilligung²⁵ unterschieden werden: Niedergelassene durften selbständig erwerbstätig sein, Aufenthaltern war dies untersagt. AusländerInnen mit Saison- respektive Grenzgängerbewilligung hatten einen noch prekäreren Aufenthaltsstatus. Mit der Kategorie der Aufenthalter war ein Status geschaffen worden, der es den Arbeitsmarktbehörden erlaubte, ausländische ArbeiterInnen im Fall eines Konjunkturrückgangs zugunsten von SchweizerInnen aus dem Land zu weisen, indem ihre befristete, an eine bestimmte Arbeitsstelle gebundene Arbeits- und Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert wurde – eine

23 SWA, Bv R 10, VSAA, Protokoll der XIV. Verbands-Versammlung, Samstag, den 3. Oktober 1931, vormittags 10 Uhr im Stadthaus in Neuenburg; 27. Geschäfts-Bericht für das Jahr 1931, S. 5–35. Zitate Rothmund S. 8, 12, 13.

24 Vgl. zur Entwicklung der Kompetenzregelung zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden zwischen dem Ende des Ersten Weltkriegs und der Regelung durch das ANAG von 1931: Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 205–310, bes. 283–310.

25 1933 wurden in VVO, Art. 13, die vier Bewilligungskategorien a) Saison, b) Aufenthalt, c) Niederlassung, d) Toleranz festgeschrieben.

Möglichkeit, von der die Arbeitsmarktbehörden in der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre erstmals Gebrauch machten. Das ANAG hatte also die gesetzliche Grundlage für einen doppelten Arbeitsmarkt geschaffen, auf welchem für SchweizerInnen sowie AusländerInnen mit Niederlassungsbewilligung andere Regeln galten als für die restlichen AusländerInnen, die nur einen unsicheren Aufenthaltsstatus erhielten und vom dauerhaften Verbleib in der Schweiz abgehalten werden konnten. AusländerInnen mit Aufenthalts-, Saison- respektive Grenzgämbewilligung konnten als Manövriermasse zum Ausgleich von Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt benutzt werden.²⁶ Das ANAG war gerade aufgrund seiner Entstehung im Kontext der Weltwirtschaftskrise von allem Anfang an ein arbeitsmarktpolitisches Instrument. Und umgekehrt spielte der Schutz des einheimischen Arbeitsmarkts eine zentrale Rolle im Konzept der «Überfremdungsabwehr», wie es Rothmund 1931 vor den versammelten Arbeitsamtsvorstehern formulierte: «An der Zahl der Fälle gemessen, und damit an der Wirksamkeit der positiven Abwehr der Überfremdung durch Verhinderung des Zuzugs von Ausländern, ist der Schutz des einheimischen Arbeitsmarktes das wichtigste und erfolgreichste Mittel im Kampf gegen die Überfremdung.»²⁷

3.1.2 Die Vollzugsregelung in der Arbeitsmigrationspolitik zwischen Bund und Kantonen

Die eidgenössische Vollzugsregelung

Das EJPD präziserte das ANAG mit einer Weisung vom 20. März 1931 und erläuterte die «massgebenden Gesichtspunkte der Zulassungspolitik» in einem Kreisschreiben an die Kantone vom 26. März 1931.²⁸ Mit dieser schriftlichen Unterweisung sollte der Vollzug des ANAG durch die kantonalen Behörden im Sinn des EJPD gewährleistet und dem neuen Gesetz auch im kantonalen Vollzug volle Wirkungsmacht verschafft werden, noch lange vor dem Erlass der dazugehörigen Vollziehungsverordnung (VVO) am 5. Mai 1933²⁹ und vor dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1934. Die Botschaft dieser Vollzugsregelung *avant la lettre* war klar: die Kantone hatten sich in ihrer Zulassungspraxis strikt dem von den Bundesbehörden umschriebenen «Landesinteresse» unterzuordnen, denn «das Landesinteresse geht regionalen, lokalen und persönlichen Interessen vor». Das

²⁶ Vgl. Appenzeller, Rundgang, S. 18.

²⁷ Heinrich Rothmund: «Fremdenpolizei und Arbeitsamt», Rede vor der Verbandsversammlung des VSAA vom 3. Oktober 1931. Vgl. dazu: SWA, Bv R 10, VSAA, Protokoll der XIV. Verbands-Versammlung, Samstag, den 3. Oktober 1931, vormittags 10 Uhr im Stadthaus in Neuenburg; 27. Geschäfts-Bericht für das Jahr 1931, S. 7.

²⁸ Kury, Über Fremde reden, S. 174.

²⁹ Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 5. Mai 1933), in: AS 1933, S. 289–304.

heisst, wie oben bereits erwähnt: «Jedem nicht zweifellos nur vorübergehenden Aufenthalt eines Ausländers stand *der allgemeine Gegengrund der Überfremdung* im Wege.» Und selbst eine bloss vorübergehende Aufenthaltsbewilligung kam überhaupt nicht infrage, «wenn die *Lage des Arbeitsmarktes* dem Ausländer ungünstig ist und ebenso, wenn die *Erwerbstätigkeit* (auch ohne Stellenantritt) des Ausländers *volkswirtschaftlich nicht notwendig oder zum mindesten nicht ausgesprochen nützlich ist*». ³⁰ In der Weisung vom 20. März 1931 verpflichtete das EJPD zudem die Arbeitgeber, auf dem Arbeitsmarkt in erster Linie Schweizer und niedergelassene Ausländer zu verpflichten. ³¹

Kodifiziert ist die Regelung des Vollzugs des ANAG durch die Kantone in der Eidgenössischen Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 5. Mai 1933 (VVO) ³² sowie im Bundesratsbeschluss betreffend die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 27. April 1934. ³³ Die VVO präziserte das Gesetz in einer strengen Interpretation. Das Gesetz sollte dank diesen Ausführungsbestimmungen seine grösstmögliche Wirkung im Kampf gegen die «Überfremdung» entfalten, den Behörden eine griffige Handhabe gegen unerwünschte Ausländer bieten und der Eidgenössischen Fremdenpolizei die völlige Kontrolle über die Ausländerzulassung ermöglichen.

Eine Auslegung des ANAG in der von seinen Vätern intendierten scharfen Form nahm Max Ruth 1934 vor. Der damalige Adjunkt der Polizeibehörde des EJPD deutete ANAG und VVO für ein breites, interessiertes Publikum aus. Einen offiziellen, die Behörden bindenden Charakter hatte das Büchlein zwar nicht. Ruth bezeichnete es als «reine Privatarbeit», geschrieben «aus der Praxis und für diese». Dennoch war dieser «Führer» den Vollzugsbehörden ein handliches Nachschlagewerk in der tagtäglichen Praxis. ³⁴

³⁰ Weisungen des eidg. Justiz- und Polizeidepartements zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931, S. 15. Titelblatt mit dem Vermerk: «*Nur für die Behörden bestimmt*» (Hervorhebung im Original). Zitiert nach Kury, Über Fremde reden, S. 174.

³¹ Ebd.

³² Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 5. Mai 1933), in: AS 1933, S. 289–304. Es existiert keine allgemein gebräuchliche Abkürzung. Meist wird die allgemein für Vollziehungsverordnungen verwendete Abkürzung VVO gebraucht.

³³ Bundesratsbeschluss betreffend die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 27. April 1934), in: AS 1934, S. 337–342. Ein erstes Mal abgeändert wurde die Gebührenordnung, die auch in den folgenden Jahren – siehe unten, S. 87 – immer wieder Anpassungen erfuhr, bereits am 28. August 1934. Vgl. Bundesratsbeschluss über die Abänderung des Bundesratsbeschlusses betreffend die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 27. April 1934 (vom 28. August 1934), in: AS 1934, S. 626. Eine zweite Änderung vor 1945 erfolgte 1941: Bundesratsbeschluss betreffend Änderung der Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 7. März 1941), in: AS 1941, S. 247.

³⁴ Ruth, Fremdenpolizeirecht der Schweiz, S. 1. In der Nachfolge von Ruth verfasste Emil Hofmann, Adjunkt der Rekurs-Sektion des EJPD (zumindest war er dies 1954; 1942 werden keine Angaben zum Verfasser gemacht), 1942 und 1954 «eine grundrissartige, sich auf das

Die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz waren in der Verordnung vor allem dort präzise bis pingelig, wo es um die Rechte und Pflichten der AusländerInnen ging, das heisst: um die Betonung der Pflichten und die Einschränkung ihrer Rechte. Ebenso genaue Regelungen wurden für die Kontrolle der Aufenthaltsdauer und des Zugangs zum Arbeitsmarkt erlassen. Ausdruck dieser Kontrolle war unter anderem die Schaffung von vier nach Aufenthaltstiteln unterschiedenen Ausländerausweisen.³⁵ Auch die Zuständigkeiten von eidgenössischen und kantonalen Behörden regelte die VVO (Art. 18 und 19) sehr genau. Zum einen wurden die formalen Bedingungen des Zulassungsverfahrens näher bestimmt, zum andern nahm der Bund mit der Vollziehungsverordnung vor allem einschränkende Präzisierungen zu den im ANAG den Kantonen gewährten Kompetenzen vor. Mehrfach erinnerte die VVO an die bei den meisten Bewilligungen gemäss dem ANAG (Art. 18, Abs. 3) nötige Zustimmung der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu den kantonalen Entscheiden. Und der Artikel 18 der VVO verfolgte vornehmlich den Zweck, die Gruppen von Ausländern, für welche die Kantone laut dem ANAG (Art. 18, Abs. 2) in eigener Zuständigkeit Aufenthaltsbewilligungen erteilen durften, noch enger als im ANAG zu fassen. Spielraum liess die Vollziehungsverordnung hingegen den kantonalen Vollzugsstellen bei der Detailausführung des Gesetzes – solange sie dabei die genau geregelten, strengen Bedingungen für eine Ausländerzulassungsbewilligung gemäss Eidgenössischer Fremdenpolizei³⁶ befolgten. Den Kantonen waren z. B. explizit strengere Regelungen in der Ausländerkontrolle erlaubt.³⁷ Die VVO definierte zuhanden der Vollzugsstellen also gewissermassen die Mindeststrenge der Gesetzesanwendung. Die oben beschriebene, prinzipielle Unterordnung der Arbeitsnachweisbehörden gegenüber der Fremdenpolizei im ANAG erfuhr in der VVO einerseits eine schlagende Bestätigung, andererseits eine ganz leichte Abmilderung. Zur «Zusammenarbeit der Fremdenpolizei mit den Behörden des Arbeitsnachweises bei der Behandlung von Gesuchen zum Stellenantritt» hielt die VVO Folgendes fest: Erstens sollten sich die beiden Behörden stets «gegenseitig auf dem Laufenden halten, soweit dies für richtiges Zusammenarbeiten erforderlich» sei. Zweitens solle die Fremdenpolizei «nicht ohne wichtige Gründe entgegen dem Gutachten der Arbeitsnachweisbehörde eine Bewilligung erteilen oder verlängern» – eine Bewilligung verweigern offenbar aber sehr wohl. Und drittens habe die Frem-

Wesentliche beschränkende Darstellung des heute geltenden Fremdenpolizeirechts», die «dem Praktiker einen Gesamtüberblick und rasche Orientierung über eine nicht sehr übersichtliche Materie» geben sollte, wie der Verfasser ganz ähnlich wie vor ihm Max Ruth bemerkte. Vgl. dazu: Hofmann, Das schweizerische Fremdenpolizeirecht, S. 1; Emil Hofmann, Kleiner Wegweiser durch das schweizerische Fremdenpolizeirecht.

35 In VVO, Art. 13, wurden die vier Bewilligungskategorien a) Saison, b) Aufenthalt, c) Niederlassung, d) Toleranz festgeschrieben.

36 Siehe v. a. die Bedingungen zum Stellenwechsel in VVO, Art. 3, bes. Abs. 6, sowie die Regelungen des Bewilligungsentscheids in Art. 8, der Familienbewilligung in Art. 9, der verschiedenen Bewilligungen in Art. 10–12 und zum Geltungsbereich der Bewilligungen respektive zum Kantonswechsel in Art. 14.

37 Bezüglich Meldepflicht z. B. siehe VVO, Art. 2, Abs. 1.

denpolizei «der Arbeitsnachweisbehörde von allen Verfügungen (Bewilligungen, Verlängerungen und Abweisungen), die sie entgegen deren Gutachten trifft, unter Angabe der Gründe Kenntnis zu geben».³⁸ Diese Kodifizierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden für die Ausländerzulassungspolitik massgeblichen Behörden in der Vollziehungsverordnung erfolgte eindeutig von der Warte der Fremdenpolizei aus. Der entsprechende Artikel sprach von Grundsätzen «über die Zusammenarbeit der Fremdenpolizei mit den Behörden des Arbeitsnachweises» und hielt somit bereits im einleitenden Satz die im Folgenden ausdifferenzierte Vorrangstellung der Fremdenpolizei gegenüber den Arbeitsämtern fest. Immerhin wurde klar festgehalten, dass die Gutachten der Arbeitsnachweisbehörden entscheidend für die Bewilligungspraxis der Fremdenpolizei seien. Gerade wenn es um die Ablehnung von Gesuchen ging, konnte die Fremdenpolizei jedoch nach eigenem Gutdünken entscheiden.

Die kantonale Vollziehungsverordnung

Die Kantone waren gemäss dem ANAG verpflichtet, zur Definition ihrer konkreten Umsetzungspraxis der Ausländerzulassungsregelung auf der Basis von ANAG und VVO eine kantonale Vollziehungsverordnung zu erlassen, welche sie dem Bundesrat zur Genehmigung vorzulegen hatten.³⁹ Im Kanton Basel-Landschaft ging das z. B. so vor sich: Der Regierungsrat liess den von der Polizeidirektion ausgearbeiteten Entwurf der kantonalen Vollziehungsverordnung am 8. Oktober 1934 durch den Landrat verabschieden.⁴⁰ Der Bundesrat korrigierte in seiner Sitzung vom 15. Februar 1935 auf Antrag des EJPD diese Verordnung in einigen Punkten, die nicht mit dem Bundesgesetz und der Vollziehungsverordnung des Bundes im Einklang standen. Und schliesslich genehmigte die Baselbieter Regierung die vom Bundesrat «berichtigte Fassung

³⁸ VVO, Art. 7, Abs. 1, Lit. a–c. Die Vollziehungsverordnung spricht allgemein von Fremdenpolizei und Behörden des Arbeitsnachweises, ohne zu differenzieren, ob es sich um diejenigen des Bundes oder der Kantone handelt.

³⁹ Siehe ANAG, Art. 25, Abs. 3: «Die Kantone erlassen die zur Durchführung dieses Gesetzes auf ihrem Gebiet erforderlichen Vorschriften; sie bezeichnen die zuständigen Behörden und bestimmen deren Befugnisse und Obliegenheiten. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat.»

⁴⁰ StABL, NA 2172, B1, Mappe «Verordnung zum BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. 1934»: Bericht des Regierungsrates an den Landrat betreffend Verordnung zum Bundesgesetz betr. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. (Vom 7. 9. 1934); Protokoll des Landrates des Kantons Basel-Landschaft, 8. 10. 1934. Nr. 501. Kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betr. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. – In Kommission und Landrat wurde der Bericht des Regierungsrates eingehend beraten und teilweise abgeändert. Siehe Kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 und zur eidgenössischen Vollziehungsverordnung hiezu vom 5. Mai 1933 sowie zum Bundesratsbeschluss betreffend die Gebührenordnung zu diesen Erlassen vom 27. April 1934. (Vom 8. Oktober 1934.) In: Gesetzessammlung für den Kanton Basel-Landschaft. Achtzehnter Band (1933–1942), S. 89–93.

der Vollziehungsverordnung» des Kantons Baselland zum ANAG und setzte sie auf den 1. März 1935 in Kraft.⁴¹ Die kantonale Vollziehungsverordnung war knapp gehalten, weil die Vollziehungsverordnung des Bundes das gesamte Zulassungsverfahren bereits genau regelte. Im Prinzip ging es in der kantonalen Vollziehungsverordnung lediglich um die Ausgestaltung der behördlichen Zuständigkeiten für die einzelnen dem Kanton aufgetragenen Aufgaben und überlassenen Kompetenzen in der Ausländerzulassung.

Für den Kanton Baselland änderte sich mit der Einführung des ANAG gegenüber der seit dem Ersten Weltkrieg durch den Bund betriebenen Ausländerzulassungspolitik laut Regierungsrat nicht viel: «Inhaltlich gibt die Verordnung im wesentlichen das wieder, was schon bisher auf Grund kantonalen Erlasse rechtens gewesen ist.»⁴² Derart gleichgültig gegenüber der neuen Ausländerzulassungsregelung des ANAG hatte es während der Vernehmlassung zur VVO aus der basel-landschaftlichen Polizeidirektion nicht getönt. In den zwei Vernehmlassungsrunden, die das EJPD im August/September 1932 und im Februar 1933 unter den kantonalen Polizeidirektoren durchführte, äusserte sich der Baselbieter Polizeidirektor Erny negativ über die vom Bund geplante Umsetzung des ANAG. Erny meldete im Februar 1933 erhebliche Vorbehalte gegen die Einführung des ANAG an, weil dieses wesentliche Erleichterungen für einreisende Ausländer bringe und deshalb unerwünschte Ausländer nicht mehr ferngehalten werden könnten. Mit dieser Antwort übernahm Erny die Position der kantonalen Fremdenpolizei und wandte sich explizit gegen die gegenteilige Vernehmlassungshaltung des Baselbieter Arbeitsamts.⁴³ Im Kontext der damals das Baselbiet sehr heftig treffenden Weltwirtschaftskrise, als die kantonalen Behörden die Arbeitslosigkeit bekämpften, indem sie die Zahl der Bewilligungen für ausländische Arbeitskräfte drastisch reduzierten,⁴⁴ vertrat die Fremdenpolizei eine schärfere Haltung als das Arbeitsamt. Weil die am 5. Mai 1933 vom Bundesrat erlassene Vollziehungsverordnung zum ANAG nicht ihrer restriktiven Haltung entsprach, versuchte die Baselbieter Polizeidirektion die kantonale Vollziehungsordnung möglichst scharf auszugestalten. Der Bundesrat jedoch genehmigte Baselbieter Bewilligungsanforderungen, welche über die Bundesregelung hinausgingen, nicht und korrigierte die basel-landschaftlichen Vollziehungsverordnung im Sinn der Bundesregelung.⁴⁵

41 StABL, NA 2172, B1, Polizei-Dir. Prot. Nr. 155 vom 26. 2. 1935.

42 StABL, NA 2172, B1, Mappe «Verordnung zum BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. 1934»: Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Liestal, 12. 12. 1934. An den schweizerischen Bundesrat.

43 StABL, NA 2172, B1, 1933, Polizei-Dir. Prot. Nr. 93; Polizeidirektion des Kantons Basel-Landschaft, 23. 2. 1933, an das Eidg. Justiz- & Polizeidepartement.

44 Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland, S. 10.

45 StABL, NA 2172, B1, Polizei-Dir. Prot. Nr. 155 vom 26. 2. 1935.

Die Vollzugspraxis zwischen Bund und Kantonen

Für den praktischen Vollzug der Schweizer Ausländerpolitik genauso wichtig wie die rechtlichen Grundlagen waren die Ausführungsbestimmungen, mit welchen die involvierten Behörden die Gesetzgebung in ihrem verwaltungspraktischen Sinn im Hinblick auf die aktuellen migrationspolitischen Bedürfnisse laufend neu auslegten. Interne Weisungen der Bundesbehörden, deren in Kreisschreiben mitgeteilte Weisungen an die Kantone und wiederum interne Weisungen der kantonalen Vollzugsbehörden konkretisierten das relativ offen formulierte ANAG von 1931 in der durch die VVO zum ANAG von 1933 vorgegebenen Richtung. So erklärte das EJPD gleich nach der Verabschiedung des ANAG in einem Kreisschreiben an die Kantone vom 26. März 1931 die Funktionsweise des neuen Gesetzes und definierte auf diese Weise ein erstes Mal die Vollzugspraxis zum ANAG. Diesem Schreiben folgten unzählige weitere, welche die verwaltungspraktische Wirkungsmacht des ANAG während dessen gesamter Gültigkeitsdauer im Sinn des Gesetzgebers sichern und einen entsprechenden Vollzug in allen Kantonen gewährleisten sollten. Die durch den Bund im Kontext von Überfremdungsangst und Wirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit geschaffenen rechtlichen Grundlagen und Strukturen der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik sollten damit gefestigt und laufend den Bedürfnissen der Zeit angepasst werden. Den verantwortlichen Bundesbehörden ging es stets auch darum, die Auslegungshoheit über das wenig konkret ausformulierte ANAG und damit die Gestaltungsfreiheit in der Arbeitsmigrationspolitik zu wahren, indem kein allzu grosser vollzugsföderalistischer Wildwuchs durch unterschiedliche kantonale Interpretationsarten der eidgenössischen Vorgaben erlaubt wurde. Das letzte Wort in heiklen Fällen der Zulassungspraxis behielten die Bundesbehörden.⁴⁶

Einem in allen Kantonen einheitlichen Vollzug der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik förderlich war der direkte Verkehr zwischen den kantonalen Vollzugsstellen und den für den gesamtschweizerischen Vollzug verantwortlichen Bundesbehörden. Ein Beispiel für eine solche Kontaktpflege aus der Zeit der Einführung des ANAG ist Heinrich Rothmunds Vortrag «Fremdenpolizei und Arbeitsamt» an der Jahresversammlung des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) von 1931.⁴⁷ Mittels einer Grundsatzrede versuchte der Chef der Polizeiabteilung des EJPD bei seinem ersten Auftritt vor dem VSAA einen über Kantons- und Ämtergrenzen hinaus einheitlichen Vollzug in seinem Sinn zu erreichen.

Im Folgenden wird für die in dieser Studie untersuchte Zeit von 1945 bis 1975 gezeigt, wie in solchen direkten Kontakten zwischen den Spitzenbeamten des Bundes und der Kantone an interkantonalen Konferenzen (wie z. B. der Jah-

⁴⁶ Zur detaillierten Vollzugsregelung siehe Kap. 3.2.1.

⁴⁷ SWA, Bv R 10 (Bro), Heinrich Rothmund, Fremdenpolizei und Arbeitsamt. Vortrag von Herrn Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung beim eidg. Justiz- und Polizeidepartement, anlässlich der Jahresversammlung des Verbandes schweiz. Arbeitsämter, in Neuenburg, s. l. 1931, S. 1.

resversammlung des VSAA) nicht nur die Vollzugspraxis, sondern die gesamte Arbeitsmigrationspolitik weiterentwickelt wurde. Die interkantonalen Konferenzen waren nicht die einzigen, aber die zentralen Orte einer vollzugsföderalistischen Koordination zwischen Bundes- und Kantonsbehörden, die ab 1945 stark ausgebaut und vervielfältigt wurde.⁴⁸

Zusammenfassend lässt sich einstweilen die Vollzugsregelung zwischen Bund und Kanton wie folgt charakterisieren: Ihre gesetzliche Grundlage hatte die Arbeitsmigrationspolitik im ANAG von 1931. Entscheidend konkretisiert wurde die Politik auf Verordnungsstufe (vor allem durch die Vollziehungsverordnungen von Bund und Kantonen); für die Praxis entscheidende Wirkung hatten die Kreisschreiben und Weisungen des Bundes sowie die direkte Rücksprache zwischen den Vollzugsbehörden in Bund und Kantonen.

3.2 Die Praxis des Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrationspolitik: Das Zusammenspiel der Akteure des Bundes und des Kantons Basel-Landschaft

3.2.1 Die Regelung der Arbeitsmigrationspolitik und ihres Vollzugs nach dem Kriegsende 1945

Die Polizeidirektion des Kantons Basel-Landschaft erhielt im Dezember 1945, gut ein halbes Jahr nach Ende des Zweiten Weltkriegs, wie alle «für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente» ein gemeinsames Kreisschreiben des EJPD und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) mit dem Betreff «Zulassung ausländischer Arbeitskräfte».⁴⁹ In diesem Schreiben, das in Kopie «an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden und an die kantonalen Arbeitsämter» ging, formulierten die beiden für die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik verantwortlichen Departemente des Bundes im Hinblick auf die per 28. Dezember 1945 wieder an die Kantone übertragene Kompetenz zur Regelung des Aufenthalts von AusländerInnen «Richtlinien für eine einheitliche Zulassungspraxis vom gesamtschweizerischen Standpunkt aus», nachdem der Bund während der Kriegsjahre die vollständige Kontrolle innegehabt hatte. Die Bundesbehörden hatten «die arbeitsmarktlichen Verhältnisse sowie die Möglichkeit und die Zweckmässigkeit des Zuzuges ausländischer Kräfte überprüft» und fassten, gestützt auf das ANAG vom 26. März 1931 und die VVO vom 5. Mai 1933, das gültige Verfahren in der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte sowie

⁴⁸ Siehe dazu Kap. 3.3, zur Bedeutung der interkantonalen Konferenzen Kap. 3.3.3. Bereits hier sei auf die speziell wichtige Konferenz der Bundesbehörden mit den Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948 hingewiesen, an der Rothmund ein Grundsatzreferat mit denselben Zielen wie 1931 hielt. Siehe unten, S. 176 f.

⁴⁹ StABL, NA 2172, B1, 1945, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: Kreisschreiben EJPD, EVD, Bern, 13. 12. 1945, An die für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente, Betr.: Zulassung ausländischer Arbeitskräfte.

dessen Voraussetzungen in fremdenpolizeilicher und arbeitsmarktlicher Hinsicht zusammen.⁵⁰ Gleichzeitig formulierten sie – mit den aktuellen Herausforderungen vor Augen – gesamtschweizerische Vorgaben für die Arbeitsmarktpolitik. Direkter Anlass, die gültige Regelung und die grundsätzlichen Paradigmen der Ausländerzulassungspolitik in Erinnerung zu rufen und auf einen Vollzug durch die Kantone strikt nach den Vorgaben des Bundes zu pochen, war für die Bundesbehörden die Zunahme der Begehren um Zulassung ausländischer Arbeitskräfte seit dem Kriegsende. EVD und EJPD anerkannten einen grossen Mangel an Arbeitskräften in diversen Wirtschaftszweigen, der im Inland nicht gedeckt werden könne, selbst durch die Arbeitsdienstpflicht nicht, die in absehbarer Zeit wegen zunehmenden Widerstands in der Bevölkerung gegen alle kriegswirtschaftlichen Zwangsmassnahmen nicht mehr durchgesetzt werden könne: «Zur Deckung des dringenden Bedarfes wird es deshalb wohl unvermeidlich sein, die Lücken einstweilen in beschränktem Umfang durch ausländische Arbeitskräfte auszufüllen. Es wird aber stets darauf zu achten sein, dass zu diesem Mittel erst zuletzt gegriffen wird, wenn kein anderes innert nützlicher Frist zum Ziel führen kann.»⁵¹ Die Bundesbehörden wollten mit ihrem Rundschreiben bei den kantonalen Vollzugsorganen also eine einheitliche Praxis durchsetzen, welche die Ausländerzulassung nur als Ultima Ratio der Arbeitsmarktpolitik erlaubte. Im Kern ging es dem Bundesrat um die Aufrechterhaltung einer gesamtschweizerischen Ausländerpolitik unter der Federführung des Bundes, wie sie durch das ANAG von 1931 gesetzlich geregelt war, auch wenn nach den vollständig vom Bund dominierten Kriegsjahren die Kompetenz zur Regelung des Aufenthalts von AusländerInnen am 28. Dezember 1945 an die Kantone zurückging.

Dieses erste gemeinsame Kreisschreiben der beiden für die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik verantwortlichen Departemente des Bundes an die zuständigen Kantonsbehörden nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs dient hier als mustergültige Grundlage für die folgende Überblicksdarstellung über die wichtigsten Akteure des Vollzugsföderalismus in der Nachkriegszeit. Im Kreisschreiben wird vor allem die für die Arbeitsmigrationspolitik zentrale Zulassungspraxis dargestellt.

Die wichtigsten Akteure der Arbeitsmigrationspolitik zu Beginn der Nachkriegszeit (anhand des Verlaufs des Zulassungsverfahrens für einen Ausländer zum Stellenantritt)

Im Kreisschreiben des EJPD und des EVD betreffend die «Zulassung ausländischer Arbeitskräfte»⁵² werden die 1945 gültigen rechtlichen Grundlagen der Arbeitsmigrationspolitik und ihre aktuelle Auslegung sehr gut sichtbar. Wohl-

⁵⁰ Ebd., S. 1. Die Richtlinien bezogen sich ebenso auf die «Begehren um Bewilligungen im kleinen Grenzverkehr», also die Grenzgängerbewilligungen. Ebd., S. 9.

⁵¹ Ebd., S. 2.

⁵² Ebd.

gemerkt: Den hier dargebotenen, vollständigen Überblick über das Verfahren und die unterschiedlichen Rollen der Akteure im Vollzug hatten die Behörden des Bundes und der Kantone, nicht aber die gesuchstellenden Arbeitgeber und schon gar nicht die AusländerInnen, über deren Zulassung entschieden wurde.⁵³ Und: Es wird ein in den Augen der Bundesbehörden mustergültiges Verfahren vom Eingang des Gesuchs mit allen erforderlichen Unterlagen von Arbeitgeber und ausländischem Arbeitnehmer über die behördliche Begutachtung und den Zulassungsentscheid bis zur Einreise und zu der danach weiterbestehenden behördlichen Kontrolle beschrieben. Die Behörden wollten mit den im Kreisschreiben formulierten Normen wahrgenommene Missstände teilweise bekämpfen. Gerade die Anwerbung und die Einreise waren 1945 offenbar nicht immer gemäss der Regel verlaufen, dass die AusländerInnen erst dann einreisen durften, wenn sie eine Stellenzusicherung hatten.

Bei der folgenden Darstellung handelt es sich um eine punktuelle Bestandsaufnahme des vollzugsföderalistischen Zulassungsverfahrens Ende 1945, zusammengestellt aufgrund des Kreisschreibens als zentraler Quelle. Wo Erklärungen zum Verfahren sich nicht aus dem Kreisschreiben selbst erschliessen, liefere ich solche aufgrund weiterer Quellen. Das Zulassungsverfahren allgemein und in einer für mehrere Jahre gültigen und in der Praxis durchgesetzten Form erschöpfend darzustellen kann hier nicht das Ziel sein. Dies würde nicht der migrationspolitischen Realität entsprechen, weil das Verfahren einem permanenten Wandel unterlag. Wichtige Änderungen im Zulassungsverfahren zwischen 1945 und 1975 werden in den weiteren Teilen dieser Arbeit thematisiert. Zu beachten ist auch, dass hier ausschliesslich das Zulassungsverfahren zum Stellenantritt beschrieben wird, das heisst das Bewilligungsverfahren für AusländerInnen, die zum Arbeiten in die Schweiz einreisten.

Einreichung des Zulassungsgesuchs ...

Das Gesuch um Bewilligung zum Stellenantritt einer *ausländischen Arbeitskraft* musste der *Arbeitgeber* an die *kantonale Fremdenpolizei* stellen. Im Prinzip sollte der *Arbeitgeber* «sich die benötigten Arbeitskräfte im Ausland [...] sichern».⁵⁴ Eventuell sollte er sich bei der Rekrutierung der Mithilfe der *Arbeitgeberverbände* oder (von den Bundesbehörden weniger gern gesehen) *privater Stellenvermittler* bedienen. Explizit lehnten es die Bundesbehörden ab, selbst als Beschaffer von ausländischen Arbeitskräften im Ausland aufzutreten, und überliessen diese Rolle bewusst den Arbeitgebern. Auch mochte der Bund seine öffentliche Arbeitsnachweisstelle nicht in der Vermittlung von ausländischen Arbeitskräften einsetzen.

⁵³ Das Verfahren wird im Folgenden in mehrere Schritte aufgegliedert dargestellt; diese werden durch Zwischentitel benannt. Die im Verfahren jeweils aktiven Akteure werden im Text kursiv hervorgehoben.

⁵⁴ Ebd., S. 4.

Ebenso wollte er keine kantonalen oder lokalen Behörden (namentlich solche in Grenzregionen) in einer solchen Vermittlerrolle sehen, vor allem nicht ohne sein Wissen.⁵⁵

... unter Beigabe aller nötigen Unterlagen

Bereits im Ausland mussten alle nötigen Unterlagen über den Ausländer beschafft werden (durch den *Ausländer* selbst oder den *Arbeitgeber*): erstens gültige Ausweispapiere, eine Ausreisebewilligung und eine Rückreisezusicherung (ein Rückreisevisum zumindest für die Dauer der Probezeit), alles ausgestellt durch die *lokalen Behörden des Herkunftslandes*, welches gleichzeitig Heimatland des Ausländers sein musste, zweitens ein Zeugnis eines *Amtsarztes* oder des *Vertrauensarztes des Konsulats* zur Bescheinigung eines einwandfreien Gesundheitszustands und drittens nach Möglichkeit ein durch eine *ausländische Amtsstelle* beglaubigtes Arbeitszeugnis. Die Bundesbehörden wollten damit sicherstellen, dass «nur beruflich tüchtige Arbeitskräfte zugelassen werden». «Richtlinien [...] inbezug auf die Anforderungen an die zuzulassenden Ausländer in beruflicher Hinsicht» würde das *BIGA* zusammen mit den *kantonalen Arbeitsämtern* noch festlegen. Zusätzlich zu den Dokumenten über den Ausländer musste der *Arbeitgeber* den Nachweis erbringen, «dass es ihm trotz Einhaltung der berufs- und ortsüblichen Arbeitsbedingungen nicht möglich gewesen ist, einheimische Arbeitskräfte in genügender Anzahl einzustellen». Gleichzeitig hatte der *Arbeitgeber* die Bedingung zu erfüllen, «dass durch die Beschäftigung der ausländischen Kräfte der Arbeitsplatz einheimischer nicht beeinträchtigt wird, auch nicht in Zukunft, wenn allfällig wieder einheimische Kräfte verfügbar sind. [...] Sollte die Beschäftigung zurückgehen, so sind die ausländischen Arbeiter zu entlassen, bevor einheimischen Arbeitskräften wegen Arbeitsmangel gekündigt wird.»⁵⁶

Begutachtung des Zulassungsgesuchs

Die *kantonale Fremdenpolizei* begutachtete das Gesuch nach den fremdenpolizeilichen Gesichtspunkten. Zur Prüfung der arbeitsmarktlichen Voraussetzungen musste das Gesuch dem *kantonalen Arbeitsamt* unterbreitet werden, welches seine Stellungnahme wiederum der *kantonalen Fremdenpolizei* mitteilte und eine Kopie davon der *Sektion für Arbeitsnachweis des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA)* zustellte. Letztere gab ihre Stellungnahme der *Eidgenössischen Fremdenpolizei* bekannt.⁵⁷ Die *Eidgenössische Fremdenpolizei*, welche sämtliche

⁵⁵ Ebd., S. 3 f.

⁵⁶ Ebd., S. 5 f.

⁵⁷ Ebd., S. 7.

Unterlagen zum Gesuch sammelte, insbesondere Berichte der *Konsulate* über die politische Gesinnung der Ausländer, unterbreitete die Gesuche nach Bedarf der *Bundesanwaltschaft* zur Abklärung der politischen Gesinnung.⁵⁸

Einreichung und Begutachtung eines Zulassungsgesuchs im «vereinfachten Verfahren»

Ein «vereinfachtes Verfahren» führten EVD und EJPD 1945 für «Einreisegesuche aus der Industrie, dem Gastgewerbe und von Anstalten und Spitälern» ein, damit diese Gesuche schneller behandelt werden konnten, und passten somit die Zulassungsregelung den aktuellen Bedürfnissen der besonders vom Arbeitskräftemangel betroffenen Branchen an. Die Behandlungsdauer des Gesuchs wurde verkürzt, indem «die fremdenpolizeilichen und die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen gleichzeitig geprüft» wurden. Zu diesem Zweck konnte der *Arbeitgeber* sein Gesuch statt nur bei der *kantonalen Fremdenpolizei* gleichzeitig in Kopie beim *kantonalen Arbeitsamt* einreichen. Der *Arbeitgeber* durfte ein Gesuch um Ausländerbeschäftigung sogar eingeben, wenn er «noch keine bestimmte Arbeitskraft in Aussicht» hatte. Es bestand zudem die Möglichkeit, Kollektivgesuche zu stellen, wenn mehrere ausländische Arbeitskräfte zu beschäftigen waren. Dies erforderte eine Liste mit Namen und Personalien der AusländerInnen.⁵⁹ In den verschiedenen Varianten des «vereinfachten Verfahrens» konnte das *kantonale Arbeitsamt* frühzeitig aus arbeitsmarktlicher Warte Stellung zum Gesuch nehmen und sein Gutachten sowohl der *kantonalen Fremdenpolizei* als auch der *Sektion für Arbeitsnachweis des BIGA* schicken, wobei Letztere nach der Prüfung der «Möglichkeit einer Zulassung vom gesamtschweizerischen Standpunkt aus» seine Stellungnahme der *Eidgenössischen Fremdenpolizei* übermittelte.

In diesem vereinfachten Verfahren erhielt die Prüfung der arbeitsmarktlichen Aspekte der Zulassungsgesuche Priorität. Zwar behandelten die *Fremdenpolizeibehörden* die Gesuche parallel dazu aus ihrer Sicht und erteilten letztlich die Bewilligungen, doch entschied de facto das Gutachten der *für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörden der Kantone und des Bundes* darüber, ob ein Arbeitgeber eine ausländische Arbeitskraft bewilligt bekam oder nicht. Die Fremdenpolizeibehörden konnten noch darüber entscheiden, mit welchem Ausländer die Stelle besetzt wurde. Auch im vereinfachten Verfahren prüften sie neben den Angaben des *Arbeitgebers* und des *Arbeitsamts* vor allem die «in persönlicher Hinsicht notwendigen Angaben», über welche der *ausländische Arbeitnehmer* den Fremdenpolizeibehörden auf dem Gesuchsformular Auskunft geben

⁵⁸ Ebd., S. 5. Die Aufmerksamkeit der politischen Ausländerkontrolle war seit dem Landesstreik von 1918 auf SozialistInnen ausgerichtet. Nach dem Kriegsende 1945 gerieten im Kontext der Säuberungsdebatte auch NationalsozialistInnen in den Fokus.

⁵⁹ Ebd., S. 8.

musste.⁶⁰ Zur weiteren Beschleunigung des Verfahrens konnte der *ausländische Arbeitnehmer* das Gesuch unter Beilage eines ärztlichen Zeugnisses auf dem nächstgelegenen *Schweizer Konsulat* in seiner Heimat stellen.⁶¹

Entscheid über die Zulassung ...

Der Zulassungsentscheid wurde nach fremdenpolizeilichen und arbeitsmarktlichen Kriterien gefällt. Über einen Teil der Gesuche konnte die *kantonale Fremdenpolizei* selbst entscheiden. Der andere Teil musste zwingend der *Eidgenössischen Fremdenpolizei* vorgelegt werden. Der Verfassungsartikel 69ter legte fest,⁶² welche Entscheide über Aufenthalt und Niederlassung zwingend in die Kompetenz des Bundes fielen, nämlich diejenigen von grösserer Tragweite: «a. kantonale Bewilligungen für länger dauernden Aufenthalt, für Niederlassung und gegenüber Toleranzbewilligungen; b. Verletzung von Niederlassungsverträgen; c. kantonale Ausweisungen aus dem Gebiet der Eidgenossenschaft; d. Verweigerung des Asyls».⁶³

Die in kantonaler Kompetenz gefällten Entscheide musste das *kantonale Arbeitsamt* aufgrund der Meldungen der *kantonalen Fremdenpolizei*, welche den Entscheid gefällt hatte, der *Sektion für Arbeitsnachweis des BIGA* in monatlichen Zusammenstellungen übermitteln. Somit war eine Kontrolle dieser Entscheide durch die Bundesbehörden gewährleistet. Die Zusammenstellungen erlaubten zudem eine statistische Erfassung aller kantonalen Entscheide, mussten die kantonalen Arbeitsämter dem BIGA die Listen doch aufgeschlüsselt «nach Ablehnungen und Bewilligungen, nach Einreisebewilligungen, Verlängerungen, Bewilligungen im kleinen Grenzverkehr und Saisonbewilligungen, nach Geschlecht der zugelassenen ausländischen Arbeitskräfte und nach Berufsgruppen» liefern.⁶⁴ Bemerkenswert bezüglich der Kompetenzen der unterschiedlichen Behörden ist, dass die Fremdenpolizeibehörden des Bundes und der Kantone zwar die Zulassungsentscheide fällten, aber sowohl die Vorbereitung des Entscheids als auch die nachherige statistische Erfassung Sache der für den Arbeitsmarkt zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone war.

60 Ebd.

61 Ebd.

62 Siehe Kap. 3.1.1.

63 aBV, Art. 69ter, Abs. 2.

64 StABL, NA 2172, B1, 1945, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: Kreisschreiben EJPD, EVD, Bern, 13. 12. 1945, An die für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente, Betr.: Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, S. 7.

... unter Rücksichtnahme auf unterschiedliche Maximen und Interessen

In der Formulierung der Leitlinien für die Zulassungspraxis nach dem Zweiten Weltkrieg orientierte sich das Kreisschreiben von EJPD und EVD an den beiden Maximen des ANAG für die Bewilligungsbehörden, an den «geistigen und wirtschaftlichen Interessen» sowie am «Grad der Überfremdung» des Landes.⁶⁵ Bei den Zulassungsentscheiden sei einerseits «die Gefahr einer allfälligen neuen Überfremdung» zu berücksichtigen. Auf eine dementsprechend möglichst restriktive Praxis pochten die *fremdenpolizeilichen Akteure*, wie unten im Fazit weiter ausgeführt wird. Andererseits seien «die Interessen unserer Volkswirtschaft» an der «Fremdarbeiterzulassung» zu berücksichtigen.⁶⁶ Das Kreisschreiben legte diese zweite Maxime des ANAG in zwei Richtungen aus: mit Blick sowohl auf die *Arbeitgeber*, welche den Arbeitskräftemangel auf dem Schweizer Arbeitsmarkt durch die Rekrutierung von AusländerInnen beheben wollten, als auch auf die *Schweizer Arbeitnehmer*, welche negative Auswirkungen der Ausländerzulassung auf die Arbeits- und Lohnbedingungen befürchteten.

Wegen der unterschiedlichen Interessen in diesen Belangen wird im Kreisschreiben ausführlich auf die arbeitsmarktlichen Aspekte der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte eingegangen, die im Interesse der Erhaltung des Arbeitsfriedens von den *arbeitsmarktlichen Akteuren* zu beachten seien. Neben den bereits erwähnten Kriterien der beruflichen Tüchtigkeit der AusländerInnen und des absoluten Inländervorrangs bei der Besetzung freier Stellen wurde als dritte zentrale Bedingung für den Ausländerzuzug betont, dass «die Arbeits- und Lohnverhältnisse der *einheimischen Arbeitnehmer* nicht beeinträchtigt werden» dürften.⁶⁷ Die Bundesbehörden nahmen durch die Betonung der Arbeitnehmerinteressen in der *öffentlichen Meinung* jener Zeit auf ein sehr sensibles Thema Rücksicht: auf den Arbeitsfrieden. Diese Art der sozialpartnerschaftlichen Konfliktlösung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern war 1945 eine relativ junge und ungefestigte Errungenschaft. Mit dem wegweisenden Friedensabkommen zwischen dem Arbeitgeberverband und den Gewerkschaften der Metallindustrie von 1937 hatte eine konsensuelle Konfliktbereinigung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern Einzug gehalten, was sich in Gesamtarbeitsverträgen verschiedener Branchen äusserte und vom Bundesrat gefördert wurde.⁶⁸ Parallel dazu gab es indes Arbeitskämpfe, die sich 1945 in einer Streikwelle akzentuierten⁶⁹ und ähnliche

65 Vgl. ANAG, Art. 16, Abs. 1.

66 StABL, NA 2172, B1, 1945, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: Kreisschreiben EJPD, EVD, Bern, 13. 12. 1945, An die für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente, Betr.: Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, S. 3.

67 Ebd., S. 5 f. (Hervorhebung durch den Verfasser).

68 1941 ging der Bundesrat dazu über, Gesamtarbeitsverträge für allgemein verbindlich zu erklären, wodurch diese für alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer einer Berufsgruppe gültig waren, auch wenn diese selbst nicht Mitglieder der vertragsabschliessenden Verbände waren. Vgl. Niederberger, politisch-administrative Regelung, S. 18.

69 Vgl. Brassel-Moser, «Von da an sind wir eigentlich noch ein bisschen stark geworden», S. 90 f.

soziale Konflikte befürchten liessen, wie sie vom Landesstreik am Ende des Ersten Weltkriegs noch in lebendiger Erinnerung waren.

Mit dem Ziel, den Arbeitsfrieden nicht zu gefährden, begrüsst das BIGA 1945 die Gewerkschaften, die seit dem Friedensabkommen in der Metallindustrie von 1937 als repräsentative Organe der Arbeiterschaft offiziell akzeptiert waren, in einem bereits institutionalisierten sozialpartnerschaftlichen Rahmen zur Frage der «Fremdarbeiterzulassung». Die Annahme der Bundesbehörden, der Zuzug von ausländischen Arbeitskräften könne nur unter Zustimmung der *Sozialpartner* ohne Störung des Arbeitsfriedens vonstatten gehen, hatte sich in Verhandlungen des BIGA mit den *Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in der besonders betroffenen Textilindustrie* bestätigt. Es habe sich eindeutig gezeigt, «dass die *Arbeitnehmerverbände* sich der Einreise ausländischer Arbeitskräfte mit allem Nachdruck widersetzen würden, sofern nicht in jedem einzelnen Fall dafür Gewähr geboten ist, dass die Arbeits- und Lohnverhältnisse im betreffenden Betrieb den berufsüblichen entsprechen und durch die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer nicht ungünstig beeinflusst werden. Grundsätzlich dieselben Forderungen wie in der Textilindustrie sind vom *Schweizerischen Gewerkschaftsbund* und vom *Arbeitnehmerverband der Hotel- und Wirtschaftsangestellten* erhoben worden. Sie beziehen sich auf alle Tätigkeitsgebiete, für welche allfällige Einreisegesuche zu behandeln sind.»⁷⁰

Das BIGA machte es sich selbst zur Aufgabe, zwischen *Arbeitnehmern* und *Arbeitgebern* in Sachen «Fremdarbeiterbeschäftigung» zu vermitteln – einerseits durch grundlegende Absprachen und Weisungen wie die hier vorliegende, andererseits durch Einigungsverhandlungen in jedem nötigen Fall. Die *Bundesbehörden* empfahlen aufgrund dieser Erfahrungen und der grossen Bedeutung, die sie dem Erhalt des Arbeitsfriedens beimassen, den *kantonalen Behörden*, in gleicher Weise Interessenausgleich zwischen den *Sozialpartnern* zu betreiben. Und zwar sollten sich die *kantonalen Behörden* «bei der Prüfung der Einreisegesuche jeweils darüber vergewissern, dass der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte nicht zu einer Beeinträchtigung der Arbeits- und Lohnverhältnisse des *einheimischen Personals* führt. Sofern die Arbeitsbedingungen im *betreffenden Betrieb* nicht durch einen Gesamt- oder Kollektivarbeitsvertrag geregelt sind, ist der *Gesuchsteller* anzuhalten, sich mit der in Betracht kommenden *Arbeitnehmerorganisation* über die Anstellungsbedingungen der ausländischen Kräfte zu verständigen. Nötigenfalls ist eine solche Verständigung mit Hilfe der *kantonalen Behörden* herbeizuführen.»⁷¹ Eine Einigung zwischen *Arbeitgebern* und *Arbeitnehmern*

⁷⁰ StABL, NA 2172, B1, 1945, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: Kreisschreiben EJPD, EVD, Bern, 13. 12. 1945, An die für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente, Betr.: Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, S. 6 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

⁷¹ Ebd., S. 6 (Hervorhebungen durch den Verfasser). – Im Kanton Baselland erfüllte das seit 1918 bestehende Einigungsamt die Rolle einer Vermittlungsstelle zwischen den Sozialpartnern, die gerade auch bei Konflikten über Ausländerzulassungen angerufen wurde. Zum basellandschaftlichen Einigungsamt siehe unten, S. 77.

war gemäss dem Kreisschreiben «nicht nur im Interesse dieser Beteiligten selbst, sondern [...] auch mit Rücksicht auf die *Öffentlichkeit* unbedingt nötig». Ansonsten «wären nach der Zulassung von Ausländern Störungen des Arbeitsfriedens zu befürchten, die unter allen Umständen vermieden werden müssen».⁷² Sollten die *kantonalen Behörden* keine «Verständigung zwischen dem *Gesuchsteller* und dem *interessierten Arbeitnehmerverband*» erzielen, anerbote sich das *BIGA*, die Verhandlungen zu übernehmen. Würde eine Einigung weiterhin ausbleiben, müssten die *zuständigen Behörden* über das Gesuch entscheiden, indem sie feststellten, «ob die Arbeits- und Lohnverhältnisse des *betreffenden Betriebes* den berufs- und ortsüblichen entsprechen». Eine Bewilligung könne folglich nur erteilt werden, «wenn durch den Zuzug von ausländischen Arbeitskräften eine Beeinträchtigung der Arbeits- und Lohnverhältnisse der einheimischen Arbeitnehmer nicht zu befürchten» sei.⁷³

Der Entscheid über die Ausländerzulassung aus arbeitsmarktlichen Überlegungen oblag letztlich den *kantonalen* und den *eidgenössischen für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörden*. Die *Arbeitgeber-* und vor allem die *Arbeitnehmervertreter* spielten eine wichtige Rolle bei der Einschätzung der einzelnen Gesuche. Denn der Erhalt des Arbeitsfriedens erforderte laut den Bundesbehörden ein sehr aufwendiges Anhörungsverfahren der *Arbeitgeber-* und der *Arbeitnehmervertreter* für jedes einzelne Gesuch um die Zulassung eines ausländischen Arbeiters. In diesem Verfahren erhielten die *Gewerkschaften* ein starkes Gewicht, wodurch die *Arbeitgeber* gehalten waren, die Arbeits- und Lohnverhältnisse auch beim Zuzug von ausländischen Arbeitskräften unangetastet zu lassen. In einer Zeit des Übergangs von Arbeitskämpfen zu vermehrter Sozialpartnerschaft, als in diversen Branchen Verhandlungen über Gesamtarbeitsverträge im Gang waren, spielten die Diskussionen um die Ausländerzulassung eine wichtige Rolle in der grundsätzlichen Auseinandersetzung um Arbeits- und Lohnbedingungen.

Die *Arbeitgeber* konnten ihren Einfluss auf die Arbeitsmigrationspolitik nicht nur beim Stellen und Begutachten der Zulassungsgesuche geltend machen, sondern bereits in einem früheren Schritt. Indem sie ihre Einschätzung der Wirtschaftslage, speziell des Arbeitsmarkts und der Auftragslage, den Behörden mitteilten, beeinflussten sie deren Wahrnehmung des Arbeitsmarkts massgeblich. Als besonders wirksamer Interessenvertreter der Schweizer Arbeitgeber fungierte der *Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins*, des Spitzenverbands der Schweizer Wirtschaft. Im oben erwähnten Beispiel der 1945 besonders von Arbeitskräftemangel betroffenen Textilindustrie gab der *Vorort* den Bundesbehörden die volkswirtschaftliche Argumentation vor, mit der das *EVD* und das *EJPD* in ihrem Kreisschreiben die Notwendigkeit des Zuzugs von ausländischen Arbeitskräften begründeten: Infolge des Mangels an Arbeitskräften im Inland müssten ausländische Arbeitskräfte beigezogen werden, um die Betriebskapazi-

72 Ebd. (Hervorhebung durch den Verfasser).

73 Ebd. (Hervorhebungen durch den Verfasser).

täten in der Textilindustrie auslasten zu können. Dadurch könne eine Reduktion der Kosten und somit eine Verbilligung der Lebenshaltung herbeigeführt werden.⁷⁴ Der *Vorort* argumentierte für die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften für die von ihm vertretenen Industriebetriebe mit dem volkswirtschaftlichen Nutzen der Massnahme im Hinblick auf die nach dem Kriegsende weiterhin angespannte Versorgungs- und Preissituation. Das *EVD* und das *EJPD* erwähnten in ihrem Kreisschreiben, dass aus anderen *Industrien* nicht selten «Gesuche mit ähnlicher Begründung» einträfen.⁷⁵ Die Einschätzung der Wirtschaftslage durch den *Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft* hatte offenbar unter seinen *Mitgliedern* Verbreitung gefunden und war in die Gesuche *einzelner Betriebe* um die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte eingeflossen.

Aufgrund der beachtlichen Rolle der *Arbeitgeber-* und der *Arbeitnehmervertreter* im Verfahren der «Fremdarbeiterzulassung» kann bereits für 1945 von einem neokorporatistischen System in der Arbeitsmigrationspolitik der Schweiz gesprochen werden.⁷⁶ Die ausführliche Behandlung der arbeitsmarktlichen Bedingungen im Kreisschreiben bezeugt nicht nur das Gewicht der volkswirtschaftlichen Fragen in den Überlegungen der Bundesbehörden. Sie ist auch Ausdruck der Bedeutung der Kantone in allen arbeitsmarktlichen Fragen des Zulassungsverfahrens. Die Bundesbehörden versuchten durch die Betonung der arbeitsmarktlichen Zulassungsbedingungen die Kantone – in einem zwar durch das ANAG und die VVO seit gut zehn Jahren reglementierten aber bisher noch wenig praxiserprobten Feld – auf eine einheitliche Vollzugslinie einzuschwören.

Einreise des zugelassenen Ausländers

«Der zum *Stellenantritt eingereiste Ausländer* hat sich [...] vor Antritt der Stelle bei der *Ortspolizei seines zukünftigen Wohnortes* zur Regelung des Aufenthaltsverhältnisses anzumelden, worauf ihm die *Gemeinde* im Reise-Ausweis eine provisorische Aufenthaltsbewilligung laut Visums-Eintrag für die Dauer der Probezeit ausstellt.»⁷⁷ Mit *Ortspolizei* ist laut der kantonalen Vollziehungsverordnung die «*kantonale örtliche Polizei*» gemeint,⁷⁸ die als Hilfsorgan der

⁷⁴ Ebd., S. 2.

⁷⁵ Ebd.

⁷⁶ Cattacin spricht erst ab 1970 von Neokorporatismus in der Schweiz. Den bereits weit früher in der Schweizer Fremdarbeiterpolitik verankerten Neokorporatismus beschreibt Cattacin nicht, weil er in seiner auf die 1980er Jahre fokussierten Studie die Zeit vor 1960 nicht beachtet. Vgl. Cattacin, Neokorporatismus.

⁷⁷ StABL, NA 2172, B1, 1945, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: Kreisschreiben EJPD, EVD, Bern, 13. 12. 1945, An die für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente, Betr.: Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, S. 7 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

⁷⁸ Kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 und zur eidgenössischen Vollziehungsverordnung hiezu

kantonalen Fremdenpolizei in den Gemeinden in direkten bürokratischen Kontakt mit dem *Ausländer* trat. Die Zuständigkeit der *Kantonspolizei* für die Erfassung und Kontrolle der AusländerInnen in den Gemeinden hatte ihre rechtliche Grundlage in der basel-landschaftlichen Vollziehungsverordnung zum ANAG, die im Sinn der Bundesgesetzgebung (ANAG 1931, Art. 15, Ziffer 1) festhielt: «Die Anwendung und Vollziehung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 [...] und der eidgenössischen Vollziehungsverordnung hiezu [...] ist ausschliesslich Sache der *kantonalen Behörden, Amtsstellen und Polizeiorgane (Fremdenpolizei)*. Den Organen der Gemeinden kommt in dieser Hinsicht keine Zuständigkeit zu, immerhin sind die *Gemeindebehörden* zu den einzelnen Gesuchen anzuhören.»⁷⁹

Weitere Kontrolle des zugelassenen Ausländers

Zum Zweck der weiteren Prüfung der Tauglichkeit des eingereisten Ausländers wurden die Einreisebewilligungen vorerst nur für «einen Aufenthalt von der Dauer der Probezeit erteilt, in der Regel nicht länger als für 3 Monate».⁸⁰ Als weitere Einschränkung konnten die *Behörden* die Aufenthaltsbewilligung ausschliesslich für einen bestimmten Arbeitgeber erteilen und einen Stellenwechsel nur mit Bewilligung der *kantonalen Fremdenpolizei* zulassen.⁸¹ Mit diesen Mitteln erhielten die *Fremdenpolizeibehörden* ihre Kontrollhoheit aufrecht.

Der *Arbeitgeber* war gehalten, der *kantonalen Fremdenpolizei* und dem *kantonalen Arbeitsamt* sofort zu melden, falls die Probezeit ergab, «dass der Ausländer den an ihn gestellten Anforderungen nicht genügt, [...] damit die Behörden Gelegenheit haben, den Ausländer vor Ablauf des Rückreise-Visums zur Ausreise zu verhalten».⁸²

Während des weiteren Aufenthalts blieb der Ausländer der Kontrolle durch den *Posten der Kantonspolizei* an seinem Wohnort unterworfen.⁸³

vom 5. Mai 1933 sowie zum Bundesratsbeschluss betreffend die Gebühren-Ordnung zu diesen Erlassen vom 27. April 1934. (Vom 8. Oktober 1934.) In: Gesetzessammlung für den Kanton Basel-Landschaft. Achtzehnter Band (1933–1942), S. 89–93, § 2.

79 Ebd., S. 89–93, § 1.

80 StABL, NA 2172, B1, 1945, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: Kreisschreiben EJPD, EVD, Bern, 13. 12. 1945, An die für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente, Betr.: Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, S. 7.

81 Ebd.

82 Ebd.

83 Ebd.

Fazit zum Zulassungsverfahren: enge Kooperation sowohl zwischen Bund und Kanton als auch zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsamt

Zwar hatten die eidgenössischen Behörden auch nach der Rückgabe der Kompetenz zur Regelung des Aufenthalts von AusländerInnen an die Kantone am 28. Dezember 1945 die oberste Entscheidungsgewalt im dargestellten Verfahren inne, wobei die Eidgenössische Fremdenpolizei dem BIGA übergeordnet war. Aus dem Kreisschreiben des EJPD und des EVD betreffend die «Zulassung ausländischer Arbeitskräfte»,⁸⁴ dessen Funktion in der Regelung föderalistischer Zusammenarbeit lag, wird jedoch deutlich, wie stark die Bundesbehörden auf die Kooperation der kantonalen Stellen angewiesen waren. Die kantonale Fremdenpolizei und die kantonale Arbeitsnachweisstelle des Arbeitsamts wiederum stützten sich auf die Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern. Überdies wurde bei den Entscheiden auf die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerverbände sowie die Öffentlichkeit Rücksicht genommen.

Die Entscheide über die Zulassung von AusländerInnen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt wurden in einem komplexen Zusammenspiel verschiedener Akteure gefällt, welche in einem mehrstufigen Verfahren – vor allem in der Begutachtungsphase, die den Entscheid massgeblich vorbereitete – ihre unterschiedlichen Interessen einbrachten. Einerseits war die gesetzliche Grundlage mit dem ANAG und den dazu erlassenen Verordnungen und Weisungen durch den Bund klar vorgegeben. Andererseits liess die Gesetzgebung im Einzelfall einen erheblichen Interpretationsspielraum offen, welcher durch die vollziehenden kantonalen Behörden wahrgenommen wurde. Die Eidgenössische Fremdenpolizei wachte in letzter Instanz des Bewilligungsverfahrens über die Befolgung der Vorgaben des Bundes.

Beispielhaft definierten das EVD und das EJPD im Kreisschreiben vom 13. Dezember 1945 den Interpretationsspielraum im Zulassungsverfahren nach ihren Vorstellungen. Hochinteressant ist die Gewichtung von arbeitsmarktlichen und fremdenpolizeilichen Argumenten in dieser Auslegeordnung zur Frage der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte: Einerseits komme man aufgrund der Lage auf dem Arbeitsmarkt und der Bedürfnisse der Schweizer Arbeitgeber in gewissen Wirtschaftszweigen und Tätigkeitsgebieten wegen der «Interessen unserer Volkswirtschaft» nicht um den Zuzug von ausländischen Arbeitskräften herum. Mangel an Arbeitskräften wurde vom EVD und vom EJPD besonders in den folgenden Wirtschaftszweigen erkannt: Landwirtschaft, Textilindustrie, Gastgewerbe, Anstalten und Spitäler sowie Hausdienst. In all diesen Erwerbsgebieten (ausser der Landwirtschaft) wurde namentlich der Mangel an weiblichen Arbeitskräften beklagt.⁸⁵ Der angesichts der guten Konjunkturlage zutage tretende Arbeitskräftemangel war in diesen Wirtschaftszweigen strukturbedingt

⁸⁴ Ebd.

⁸⁵ Ebd., S. 2–3.

und nicht neu. Andererseits, so die ANAG-konforme Argumentation des Kreisschreibens, dürfe die «Gefahr einer allfälligen neuen Überfremdung nicht ausser acht gelassen werden».⁸⁶ Somit bewegte sich die Argumentation von EVD und EJPD just zwischen den beiden zugleich ideologisch starren und je nach Opportunität – hier war es der 1945 offenkundige Bedarf der Schweizer Wirtschaft an ausländischen Arbeitskräften, der dieses Kreisschreiben erforderlich gemacht hatte – verschiebbaren Leitplanken, die das ANAG für die Ausländerzulassung vorgab, zwischen «volkswirtschaftlichen Landesinteressen» und «Überfremdungsgefahr».

Die «Voraussetzungen für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte [...] in fremdenpolizeilicher Hinsicht», die das Kreisschreiben nannte, standen deutlich in der Tradition des Überfremdungsdiskurses der ganzen ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und der im Namen der «Überfremdungsabwehr» vollzogenen Ausgrenzung einzelner Menschengruppen (namentlich Jüdinnen und Juden sowie SozialistInnen) durch die Behörden seit dem Ersten Weltkrieg und dem Landesstreik von 1918.⁸⁷ Neben den beiden Grundbedingungen des Besitzes eines «gültigen heimatlichen Ausweispapieres» und der Rückreisezusicherung durch das Heimatland (mindestens für die Dauer der Probezeit) wurden drei weitere zentrale Voraussetzungen genannt: Heimatberechtigung in einem der umliegenden Nachbarländer, «zuverlässige politische Gesinnung» und «einwandfreie Gesundheit» des Ausländers. Mit dieser Regelung wollten die Bundesbehörden ihnen Unliebsames von der Schweiz fernhalten, wie sie in nationalistischer, biologistischer und diskriminierender Sprache erläuterten: «flottante Leute», das heisst in den umliegenden Ländern befindliche «zahlreiche Flüchtlinge anderer Nationalität, die grosses Interesse an einer Einreise in die Schweiz hätten», Angehörige «einer unerwünschten politischen Partei» und «ansteckende Krankheiten», welche «im Ausland sehr stark verbreitet» seien.⁸⁸

Bei den parallel zu den fremdenpolizeilichen Überlegungen festgelegten «Voraussetzungen für die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte [...] in arbeitsmarktlicher Hinsicht» ging es in erster Linie um die Durchsetzung des Inländervorrangs auf dem Arbeitsmarkt und um die Wahrung des Arbeitsfriedens, konkret um die Wahrung der «Arbeits- und Lohnverhältnisse der einheimischen Arbeitnehmer». Neben dem Schutz der Arbeitsplatzsicherheit der einheimischen ArbeitnehmerInnen lag den Bundesbehörden auch daran, dass die berufliche Tüchtigkeit des Ausländers vor dessen Anstellung geprüft wurde oder, falls dies nicht möglich war, dass ein sich nicht bewährender Ausländer nach einer Probezeit «rasch wieder abgebaut» werden konnte.⁸⁹

⁸⁶ Ebd., S. 3.

⁸⁷ Siehe zu Tradition und Kontinuität des Überfremdungsdiskurses: Kury, Über Fremde reden.

⁸⁸ StABL, NA 2172, B1, 1945, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: Kreisschreiben EJPD, EVD, Bern, 13. 12. 1945, An die für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente, Betr.: Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, S. 4 f.

⁸⁹ Ebd., S. 5 f.

Die – getreu seiner Basis, dem ANAG – zwischen fremdenpolizeilichen und arbeitsmarktlichen Argumenten pendelnden Grundsatzüberlegungen des Kreisschreibens widerspiegeln sich im praktischen Zulassungsverfahren. Die enge Zusammenarbeit von Fremdenpolizei und Arbeitsamt war schon deshalb zwingend, weil die Aufenthaltserlaubnis eines Ausländers an die Arbeitsstelle gekoppelt war.

3.2.2 Der Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik im Kanton Basel-Landschaft: Strukturen und Akteure

Das Zusammenspiel der zuständigen kantonalen Behörden Arbeitsamt und Fremdenpolizei

Strukturen und rechtliche Grundlagen

Für den Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik waren im Kanton Basel-Landschaft das kantonale Arbeitsamt und die Fremdenpolizei zuständig, wie in der vorangehenden Darstellung der Vollzugsregelung zwischen Bund und Kanton anhand des Kreisschreibens von EJPD und EVD vom 13. Dezember 1945 deutlich geworden ist.⁹⁰ Der Kanton hatte, wie vom Bund gefordert, die fremdenpolizeilichen Zuständigkeiten nach den Vorgaben des ANAG definiert.⁹¹ Bereits vor der Einführung des ANAG waren im Kanton Baselland die gesamten Fremdenpolizeidienste an kantonale Organe übertragen worden. Die kantonale Vollziehungsverordnung zum ANAG vom 12. Dezember 1934 betonte denn auch, dass die Gemeindeorgane weiterhin aus dem Fremdenpolizeiwesen ausgeschlossen blieben.⁹² Diese vom Regierungsrat favorisierte Regelung hatte sich in der Landratsdebatte zur Vollziehungsverordnung gegen Stimmen durchgesetzt, die mehr Kompetenzen für die Gemeinden gefordert hatten,⁹³ womit die folgende Erklärung des Baselbieter Organisationsmodells der Fremdenpolizei von Polizeidirektor Ernst Erny gegenüber dem EJPD von 1933 auch nach dem Erlass der kantonalen Vollziehungsverordnung zum ANAG ihre Gültigkeit behielt: «Die Organisation unserer Fremdenpolizei ist so gestaltet, dass das kantonale Arbeitsamt – eine Amtsstelle, die allerdings auch unserer Direktion unterstellt ist, die aber mit der Fremdenpolizei äusserlich nicht zusammenhängt – die einlaufenden Gesuche von

⁹⁰ Die Ausgestaltung des Vollzugssystems, die je nach Kanton in Details unterschiedlich aussah, wird hier für den Beispielkanton Basel-Landschaft beschrieben.

⁹¹ Siehe dazu oben, S. 50 f.

⁹² StABL, NA 2172, B1, Mappe «Verordnung zum BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. 1934»: Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Liestal, 12. 12. 1934. An den schweizerischen Bundesrat.

⁹³ StABL, NA 2172, B1, Mappe «Verordnung zum BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. 1934»: Protokoll des Landrates des Kantons Basel-Landschaft, 8. 10. 1934. Nr. 501. Kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betr. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

Ausländern um Arbeitszulassung in dem Masse begutachtet, als die Frage der Belastung des Arbeitsmarktes im Einzelfalle zur Erörterung steht. Die eigentliche Fremdenpolizei behandelt den Rest des Fragenkomplexes und trifft den Entscheid, insofern ein solcher der kantonalen Instanz bezw. den Polizeibehörden zusteht. In der Praxis gestaltet sich die Sache so, dass der Antrag des Arbeitsamtes den Entscheidungen der Polizeibehörden, was die Frage der Belastung des Arbeitsmarktes angeht, fast ausnahmslos zu Grunde gelegt wird.»⁹⁴ Während beim Bund die beiden für die Migrationspolitik verantwortlichen Behörden in zwei unterschiedlichen Departementen angesiedelt waren – das BIGA war dem EVD unterstellt und die Eidgenössische Fremdenpolizei gehörte zum EJPD –, fehlte eine derartig grundsätzliche Trennung der politischen Verantwortung bei der Ausländerzulassung im Baselbiet. Beide für den Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik im Kanton zuständigen Amtsstellen (im Arbeitsamt handelte es sich, genauer als von Erny gesagt, um dessen Abteilung Arbeitsnachweis) waren derselben politischen Aufsicht, der Polizeidirektion, unterstellt. Dennoch teilten sich im Baselbiet zwei unterschiedliche Behörden den fremdenpolizeilichen Entscheid, wie dies vom ANAG für den Vollzug sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons-ebene vorgesehen war.

Die Koppelung von Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung im Schweizer Ausländerzulassungsverfahren erforderte die Zusammenarbeit von Fremdenpolizei und Arbeitsamt beim Zulassungsentscheid, das heisst eine Zusammenarbeit von zwei Partnern, die aufgrund ihrer behördlichen Blickrichtung teilweise sehr unterschiedliche Vorstellungen in der Ausländerzulassung vertraten. Während das Arbeitsamt einen bezüglich Angebot und Nachfrage an Arbeitskräften ausgeglichenen Baselpolizei Arbeitsmarkt im Auge hatte und die Zuwanderung von AusländerInnen von der Arbeitsmarktlage abhängig machte, verstand sich die Fremdenpolizei vornehmlich als Türhüterin gegen den Zustrom von unerwünschten AusländerInnen. Diese beiden unterschiedlichen behördlichen Rollen entsprachen den im ANAG formulierten, potenziell widersprüchlichen Leitlinien der Schweizer Zulassungspolitik: den «geistigen und wirtschaftlichen Interessen» und dem «Grad der Überfremdung» des Landes.⁹⁵ Der 1945 wie in den Vorjahren verwendete Standardsatz in der Rubrik «Fremdenkontrolle» des Amtsberichts der Polizeidirektion Baselland⁹⁶ gab dieses Selbstverständnis wieder und lautete im Sinn des ANAG knapp: «Mit der Zulassung von Ausländern, insbesondere wenn es sich um solche mit der Absicht dauernden Verbleibens handelt, wurde wiederum so weit als möglich zurückgehalten.»⁹⁷ Das Arbeitsamt

94 StABL, NA 2172, B1, 1933, Polizei-Dir. Prot. Nr. 93: Polizeidirektion des Kantons Basel-Landschaft, 23. 2. 1933, an das Eidg. Justiz- & Polizeidepartement (Vernehmlassungsantwort zur VVO).

95 Vgl. ANAG, Art. 16, Abs. 1. Bereits in der Vernehmlassung des EJPD unter den kantonalen Polizeidirektoren zur Vollziehungsverordnung zum ANAG von 1933 hatten sich die unterschiedlichen Ansichten von Arbeitsamt und Fremdenpolizei gezeigt. Siehe oben, S. 51.

96 Erst ab 1948 wurde diese Rubrik im Amtsbericht unter dem Titel «Fremdenpolizei» geführt.

97 AB BL 1945, S. 28.

betonte demgegenüber 1945 im Amtsbericht hinsichtlich der «stets anwachsenden Zahl von neuen Begehren um Bewilligung von Einreise, Aufenthalt und Arbeitsannahme für Ausländerinnen und Ausländer im kleinen und im grossen Grenzverkehr», wie diese Gesuche mit «stetig ansteigender Konjunktur und entsprechend zunehmender Verknappung der verfügbaren Arbeitskräfte» zusammenhängen würden. «Alle diese Gesuche wurden gründlich geprüft und begutachtet vom arbeitsmarktlichen und sozialpolitischen Gesichtspunkte aus, mit Bezug auf ihre volkswirtschaftliche und konjunkturpolitische Seite und hinsichtlich ihrer Nebenwirkungen.»⁹⁸

Die für Ausländerbewilligungen zuständige Abteilung Arbeitsnachweis des Arbeitsamts war der Polizeidirektion unterstellt, andere Abteilungen des Arbeitsamts jedoch anderen Direktionen, unter anderem der für die Volkswirtschaft zuständigen Direktion des Innern. Aufgrund der Aufteilung der politischen Aufsicht über das Arbeitsamt auf verschiedene Direktionen konnte die Amtsstelle eine starke, eigenständige Stellung entwickeln. In seinem Selbstverständnis war das Arbeitsamt klar eine Amtsstelle im Dienst der kantonalen Volkswirtschaft und seine Sichtweise im Ganzen stark volkswirtschaftlich geprägt. Gerade grundsätzliche Fragen der Ausländerzulassung wurden vom Arbeitsamtsvorsteher denn auch nicht mit dem formell zuständigen Polizeidirektor, sondern mit dem Vorsteher der Direktion des Innern verhandelt. Die volkswirtschaftliche Ausrichtung des Baseltaler Arbeitsamts entsprach den Strukturen auf Bundesebene, wo das BIGA als massgebende Amtsstelle im EVD angesiedelt war.

Das Arbeitsamt des Kantons Baselland und dessen Vorsteher werden unten noch vorgestellt. Hier sei ein Überblick über die Regierungsräte gegeben, die im Untersuchungszeitraum den beiden für die Arbeitsmigrationspolitik verantwortlichen Direktionen vorstanden. Justiz- und Polizeidirektor war zwischen 1931 und 1950 mit Ernst Erny (FDP) eine die Baseltaler Politik über Jahrzehnte prägende Figur. Zwischen 1950 und 1983 waren Justiz und Polizei sodann in den Händen der drei CVP-Regierungsräte Paul Gürtler 1950–1967, Karl Zeltner 1967–1971 und Clemens Stöcklin 1971–1983. Der Direktion des Innern standen vor: Hugo Gschwind (CVP, 1936–1949), Max Kaufmann (BGB, 1950–1959), Heinrich Abegg (SP, 1959–1963) und Ernst Löliger (FDP, 1963–1975).⁹⁹

Praxis – durch das Arbeitsamt geprägt

Es ist ein schwieriges Unterfangen, die praktische Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Fremdenpolizei im Kanton Basel-Landschaft zu beschreiben. Der Grund dafür ist die lückenhafte Aktenlage. Vor allen Dingen fehlen,

⁹⁸ Ebd., S. 46.

⁹⁹ Siehe die Personenangaben zu den Baseltaler Regierungsräten in: Staatsarchiv Basel-Landschaft, BioLex – Personenlexikon des Kantons Basel-Landschaft, http://www.baselland.ch/main_bioplex-htm.273914.o.html (23. 7. 2014); Stiftung HLS, Historisches Lexikon der Schweiz.

wie im Kapitel zur Quellenlage dargelegt,¹⁰⁰ Fremdenpolizeiakten, welche die Funktionsweise dieser Amtsstelle beschreiben liessen. Gleichfalls Mangelware sind Akten, welche die direkte Zusammenarbeit von Fremdenpolizei und Arbeitsamt dokumentieren. Im Bestand «Kantonales Arbeitsamt» des Staatsarchivs Basel-Landschaft sind einzig Akten von internen Konferenzen zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsamt für die Jahre 1955 und 1963–1969 erhalten¹⁰¹ sowie Akten von paritätischen Sitzungen des Arbeitsamts mit den Berufsverbänden des Baugewerbes, an welchen zur Erörterung der aktuellen Saisonier-Bewilligungspraxis im Baugewerbe neben einem BIGA-Mann jeweils ein Vertreter der kantonalen Fremdenpolizei anwesend war.¹⁰² Weitere Akten, welche die gemeinsame Entwicklung der Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik in den beiden Amtsstellen dokumentieren, sind bloss punktuell zu finden, so z. B. für die Ausarbeitung der regierungsrätlichen Antwort auf die Interpellation Waldner 1964/65.¹⁰³ Es muss daher offen bleiben, ob und in welcher Form und Kadenz die beiden für die kantonale Ausländerzulassung verantwortlichen Amtsstellen über diese internen Absprachen und die paritätischen Sitzungen des Baugewerbes hinaus gemeinsam konferierten oder ob sich ihre Zusammenarbeit ansonsten mehr oder weniger auf das gegenseitige Zustellen der zu beurteilenden Bewilligungsgesuche und allenfalls mündliches Nachfragen im Vollzug beschränkte. Aufgrund der vorhandenen Quellen kann angenommen werden, dass Absprachen der Vollzugsregelungen zwischen dem Arbeitsamt und der Fremdenpolizei ad hoc getroffen und nicht schriftlich festgehalten wurden. So ist etwa in der Vorbereitung der Besprechung des Arbeitsamts mit der Fremdenpolizei vom 21. Januar 1955 von einer «seit den Zeiten unmittelbar nach dem Kriege» bestehenden Vereinbarung zwischen Arbeitsamt und Fremdenpolizei die Rede, «dass Verlängerungsbegehren von Landarbeitern, Hausangestellten unserm Amt nicht mehr unterbreitet werden sollen». «U. W. [Unseres Wissens] wurde diese Vereinbarung nicht schriftlich niedergelegt», versuchte sich der seit 1945 das Amt bekleidende Leiter der im Arbeitsamt für die Ausländerzulassung zuständigen Arbeitsnachweisstelle, Martin Tschudin, zu erinnern.¹⁰⁴ Die Sitzung vom 21. Januar 1955 war offenbar, zumindest in ihrer protokollierten Form, ein einmaliges Ereignis, bevor zwischen Februar 1963 und August 1970 insgesamt 24 in der Regel alle zwei Monate stattfindende Koordinationssitzungen von Fremdenpolizei und Arbeitsamt abgehalten wurden, um grundsätzliche und fallspezifische Fragen der kantonalen Bewilligungspraxis zu besprechen.¹⁰⁵ Obwohl sich diese Interpretation aufdrängt, lässt sich in den Protokollen kein expliziter Hinweis darauf finden, dass diese regelmässigen Besprechungen

100 Siehe dazu Kap. 8.3.

101 StABL, VR 3256, 02.05.00, Interne Konferenzen, Fremdenpolizei Arbeitsamt, 1954–1970.

102 Im Bestand: StABL, VR 3256, 02.01.02.02, Saisoniers. Personendossiers, 1949–1976.

103 Siehe unten, S. 334 ff.

104 StABL, VR 3256, 02.05.00, Notiz 13. I. 55, Tsch.

105 StABL, VR 3256, 02.05.00, Interne Konferenzen, Fremdenpolizei Arbeitsamt, 1954–1970.

zwecks Umsetzung der 1963 einsetzenden Beschränkungspolitik des Bundes eingeführt wurden.

Eine Möglichkeit, die kantonale Bewilligungspraxis durch Fremdenpolizei und Arbeitsamt grundlegend zu untersuchen, wäre eine systematische Auswertung der Personendossiers der Baselbieter Fremdenpolizei. Eine solche kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden, böten die umfangreichen Akten doch ausreichend Stoff für weitere grosse Studien, erforderten aber auch eine eigene Methodik, um aus den einzelnen Zulassungsgesuchen und ihrer Bearbeitung durch Fremdenpolizei und Arbeitsamt das Baselbieter Bewilligungsverfahren und seine Entwicklungen im Verlauf der Zeit herauszuarbeiten.¹⁰⁶

Die Auswertung der im Staatsarchiv vorliegenden Akten des Arbeitsamts, der Direktion des Innern sowie der Polizeidirektion zeigte deutlich – obwohl eine Überprüfung des Befunds anhand von kantonalen Fremdenpolizeiakten nicht möglich gewesen ist –, dass für die Entwicklung und den Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik im Kanton Baselland während der Zeit der Hochkonjunktur das Arbeitsamt die entscheidende Behörde und sein Vorsteher Adolf Ballmer der entscheidende Akteur war.¹⁰⁷ Zwar blieb das Arbeitsamt im Vollzug der Ausländerzulassung auf die Zusammenarbeit mit der Fremdenpolizei angewiesen, doch war es das Arbeitsamt, das in Absprache mit Vertretern der Bundesbehörden (vor allem des BIGA) und Exponenten der Baselbieter Wirtschaft (namentlich mit den Interessenverbänden der Sozialpartner und den Patrons der Unternehmen) die Ausländerzulassung in die konkrete Praxis umsetzte – von Leitlinien der kantonalen Zulassungspraxis im Allgemeinen über Regelungen für spezifische Branchen bis hin zu einzelnen Ausländerbewilligungen für Betriebe. Vertreter der kantonalen Fremdenpolizei waren an entsprechenden Sitzungen anwesend. Federführend und inhaltlich bestimmend war jedoch das Arbeitsamt mit seiner volkswirtschaftlichen Perspektive. Und vor allem entwickelte das Arbeitsamt als Steuerungsbehörde des kantonalen Arbeitsmarkts die basel-landschaftliche Zulassungspolitik zusammen mit dem Regierungsrat. Bei dem Vorsteher des Arbeitsamts liefen alle Fäden der Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik zusammen, obschon auch der Leiter der Fremdenpolizei Karl Hofer an den Prozessen beteiligt war. Ballmer arbeitete sämtliche die Arbeitsmigration betreffenden Geschäfte zuhänden des Regierungsrats aus, formulierte die Voten der Regierungsräte für die Landratsdebatten, verfasste alle Vernehmlassungsantworten der Baselbieter Regierung an die Bundesbehörden und reiste jeweils zusammen mit dem Vorsteher der Direktion des Innern oder mit dem Polizeidirektor an die eidgenössischen Konferenzen zur Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik zwischen Bund und

106 Die bürokratische Ausländerkontrolle durch die Fremdenpolizei setzte der Dokumentarfilm «Siamo italiani» eindrücklich ins Bild, gezeigt am Beispiel der Einwohnerkontrolle auf dem Spiegelhof in Basel. Vgl. Seiler/Gnant/Kovach, Siamo italiani. Siehe auch das Umschlagbild.

107 Zu diesen zusammenfassenden Befunden siehe die ausführliche Darstellung der basel-landschaftlichen Arbeitsmigrationspolitik im Verlauf der untersuchten Zeit (Kap. 4), insbesondere die symptomatische Episode S. 334 ff.

Kantonen nach Bern. Häufig trat Ballmer auf Bundesebene als Vertreter des Kantons Baselland im Auftrag des Regierungsrats allein in Erscheinung. Exponenten der Fremdenpolizei Baselland waren an diesen eidgenössischen Konferenzen viel seltener zugegen. Ihre interkantonale Arbeit beschränkte sich im Wesentlichen auf die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs. Die basel-landschaftliche Fremdenpolizei wurde von Ballmer nach dessen Rückkehr aus Bern über die Inhalte der Konferenzen unterrichtet. Auch in der Baselbieter Öffentlichkeit wurde das Arbeitsamt als die für die Arbeitsmigration entscheidende Behörde wahrgenommen – nicht zuletzt aufgrund seiner Infobulletins und seiner Rundschreiben zur Ausländerpolitik – und war dementsprechend Ansprechpartner für Interessengruppen sowie Zielscheibe für Kritik an der basel-landschaftlichen Arbeitsmigrationspolitik. Die Fremdenpolizei hingegen blieb die Bewilligungsbehörde im Hintergrund. Ihre Aufgabe beschränkte sich im Gegensatz zur eminent politischen Rolle des Arbeitsamts weitgehend auf den Vollzug der Baselbieter Zulassungspraxis, wie ihn das Arbeitsamt gemäss der Gesetzgebung des Bundes und nach den Bedürfnissen des kantonalen Arbeitsmarkts festlegte.

In der folgenden Untersuchung der Entwicklung der basel-landschaftlichen Arbeitsmigrationspolitik in der Hochkonjunktur von 1945–1975 wird gezeigt, wie die Bedeutung des Arbeitsamts gegenüber der Fremdenpolizei im Verlauf der Zeit zunahm, insbesondere nachdem 1948 das Schweizer Arbeitsmigrationsregime kantonalisiert und das kantonale Arbeitsamt zur federführenden Instanz im Zulassungsverfahren erhoben worden war. Zunächst wird das Baselbieter Arbeitsamt vorgestellt, um seine Funktionsweise und zentrale Stellung in der Arbeitsmigrationspolitik verständlich zu machen.

Vergleichbares zur Baselbieter Fremdenpolizei kann leider nicht geboten werden. Die bisher noch unerforschte Geschichte der Amtsstelle lässt sich wegen der sehr schlechten Aktenlage¹⁰⁸ nicht in einer Weise erhellen, die ein eigenständiges Kapitel zu ihrer Darstellung gerechtfertigt hätte.

Das kantonale Arbeitsamt Baselland

Das kantonale Arbeitsamt übt die Kontrolle über den gesamten Baselbieter Arbeitsmarkt aus, denn in Baselland existieren keine kommunalen Arbeitsämter, wie sie andere Kantone in Städten und (meist grösseren und von der Industrie geprägten) Gemeinden kennen.¹⁰⁹ Wie andernorts besteht die primäre Aufgabe des Arbeitsamts in der Vermittlung von Arbeit und Arbeitskräften je nach Konjunkturlage. In Zeiten mit Arbeitslosigkeit erfüllt das Arbeitsamt eine sozialpolitische Aufgabe, bei Hochkonjunktur und Arbeitskräftemangel einen

¹⁰⁸ Zur Quellenlage zur Baselbieter Fremdenpolizei siehe unten, S. 416 f.

¹⁰⁹ Der VSAA zählte beispielsweise 1977 neben den 25 kantonalen Arbeitsämtern 59 städtische und Gemeindearbeitsämter, speziell viele im Kanton Bern. SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1977/78, S. 4–8 (Liste), 27.

wirtschaftlichen Zweck. Immer besteht seine Funktion im «Zusammenbringen von Arbeitsangebot und -nachfrage», wie 1953 der Sekretär des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter, Kaspar Schlegel, die Tätigkeit der Arbeitsämter treffend zusammenfasste.¹¹⁰

Das Arbeitsamt Baselland umfasste im hier untersuchten Stichjahr 1945 verschiedenste Aufgabenbereiche, sein Vorsteher war Diener dreier Herren. Je nach Amtsbereich war der Vorsteher des Arbeitsamts dem Erziehungsdirektor (für die Ressorts Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenfürsorge, Arbeitsbeschaffung), dem Polizeidirektor (für die Ressorts Arbeitsnachweis und Naturalverpflegung) oder dem Direktor des Innern (für die Ressorts Arbeitseinsatz, Arbeitsvertragswesen, Einführung neuer Industrien, Einigungswesen) rechenschaftspflichtig,¹¹¹ wobei die Zulassungsregelung für ausländische Arbeitskräfte ins Ressort Arbeitsnachweis und somit in den Verantwortungsbereich der Polizeidirektion fiel. In seinem Schlussbericht monierte der auf den 30. Juni 1945 abtretende Amtsvorsteher Ernst Weisskopf diese unübersichtliche Organisation und forderte den Regierungsrat auf, das Arbeitsamt inskünftig einer einzigen Direktion zu unterstellen, vorzugsweise der Volkswirtschaftsdirektion – der Direktion des Innern, wie sie im Kanton Baselland hiess –, wie dies in den meisten anderen Kantonen auch der Fall sei.¹¹² Weisskopfs Forderung blieb jedoch noch lange unerfüllt. Erst Mitte 1978 wurden sämtliche Abteilungen des Arbeitsamts der Direktion des Innern (ab 1984 Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion) unterstellt.¹¹³ 1991 fusionierten das Arbeitsamt und das Amt für Gewerbe, Handel und Industrie (AfGHI), welches seit seiner Gründung 1946 der Direktion des Innern unterstellt war,¹¹⁴ zur heutigen kantonalen Arbeitsmarktbehörde, zum Kantonalen Amt für

110 Schlegel, 50 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 27.

111 1947 kam eine weitere Aufgabe im Aufsichtsbereich der Direktion des Innern hinzu. Das Arbeitsamt wurde vom Regierungsrat als «kantonale Zentralstelle für den freiwilligen Landdienst» bezeichnet. Vgl. RRB Nr. 902 vom 24. März 1947, zitiert in: Amtsbericht BL 1947, S. 107. Zum freiwilligen Landdienst siehe unten, S. 78 f. – Die komplizierte Behördenstruktur des Arbeitsamts spiegelte sich in seinen Amtsberichten. Bis 1967 existierten neben dem Amtsbericht des Regierungsrats separate Jahresberichte des Arbeitsamts. Sie entsprachen den Teilen des Arbeitsamts im Amtsbericht des Regierungsrats, in die der Bericht des Arbeitsamtsvorstehers gemäss den drei übergeordneten Direktionen aufgeteilt war. In den separaten Jahresberichten erschienen jedoch alle Tätigkeiten des Arbeitsamts gebündelt, und es wurde dadurch deutlicher, dass das Arbeitsamt eine Einheit darstellte, auch wenn seine drei Abteilungen drei verschiedenen Direktionen unterstellt waren.

112 StABL, NA 2063, C2.1, No. 2460 Reg.-Rats-Prot. vom 18. 7. 1945: Kantonales Arbeitsamt Baselland (Der Vorsteher: Dr. Ernst Weisskopf). An den Regierungsrat das Kantons Baselland, 30. 6. 1945.

113 Zum Zeitpunkt dieser fundamentalen Strukturreform war das Arbeitsamt insgesamt gar vier Direktionen unterstellt. Denn der freiwillige Landdienst oblag nicht mehr der Direktion des Innern, sondern der Landwirtschaftsdirektion. Vgl. dazu: Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland, S. 18; St., Zum altershalber bedingten Rücktritt von Dr. Adolf Ballmer, Füllinsdorf. Über 33 Jahre lang Vorsteher, in: Basler Volksblatt, Nr. 300 vom 29. Dezember 1978.

114 Vgl. StABL, Bestandesbeschreibung VR 3271, Amt für Gewerbe, Handel und Industrie: Provenienzgeschichte, <http://www.archivkatalog.bl.ch/main/> (22. 2. 2014).

Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA).¹¹⁵ Im Kanton Baselland wurde somit 1991 eine Behördenreorganisation nachgeholt, die auf Bundesebene bereits 1930 durchgeführt worden war. Damals war das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) aus der Fusion des 1919 gegründeten Eidgenössischen Arbeitsamts und der Abteilung für Industrie und Gewerbe des Volkswirtschaftsdepartements entstanden.¹¹⁶

Das Arbeitsamt Baselland vor 1945

Das Arbeitsamt des Kantons Baselland erhielt seine verschiedenen Aufgabebereiche im Verlauf der Zeit gemäss dem jeweiligen Verwaltungsbedarf. Ein Überblick über die Geschichte des Arbeitsamts¹¹⁷ lässt strukturelle Prägungen der Arbeitsmigrationspolitik im Kanton erkennen und verfolgt zu diesem Zweck mehrere Ziele. Er soll erstens die Entstehung und Entwicklung dieses «Gemischtwarenladens» aufzeigen, zweitens die nicht gerade einfache Organisation der für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörde erhellen, drittens die im Verlauf der Zeit unterschiedlich gewichteten Aufgaben des Arbeitsamts benennen und viertens erklären, in welchem institutionellen Kontext die Ausländerzulassung verwaltet wurde.

Die Geschichte des kantonalen Arbeitsamts zeigt exemplarisch den Übergang vom Nachtwächterstaat zum Sozialstaat im Baselbiet, wie er sich im gesamtschweizerischen Kontext vollzog; der institutionelle Aufbau des Arbeitsamts widerspiegelt den kontinuierlichen Ausbau staatsinterventionistischer Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarkts seit Anfang 20. Jahrhundert. Die 1913 eingerichtete Amtsstelle wurde nach und nach mit neuen Aufgaben im Bereich des Arbeitsmarkts betraut und wuchs bis zum Zweiten Weltkrieg zur eigentlichen Schaltstelle des sozial- und wirtschaftspolitischen Engagements des Baseltier Staatswesens heran.¹¹⁸

Gegründet wurde das kantonale Arbeitsamt auf der Grundlage des Bundesbeschlusses «betreffend Förderung des Arbeitsnachweises» vom 29. Oktober 1909, der die Kantone verpflichtete, öffentliche Arbeitsnachweisstellen einzurichten, und ihnen dazu Bundesbeiträge gewährte.¹¹⁹ In einer Zeit, als Arbeitsmarktpolitik noch eine Domäne der Kantone war und der Bund über keine Arbeitsmarktbehörden verfügte, wollten Bundesrat und Parlament mit diesem Bundesbeschluss immerhin sicherstellen, dass sämtliche Kantone eine Arbeitsvermittlung organisierten und zumindest Arbeitslose und offene Stellen

115 StABL, Bestandesübersicht VR 3256, Kantonales Arbeitsamt.

116 Streif, Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft, S. 111.

117 Der folgende Überblick stützt sich im Wesentlichen auf die bislang umfassendste Darstellung der Geschichte des Baseltier Arbeitsamts: Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland.

118 Ebd., S. 10 f.

119 Ebd., S. 2 f.

erfassten.¹²⁰ In einem ersten, zaghaften Schritt hin zu einer bundesstaatlichen Arbeitsmarktpolitik wurde durch den Bundesbeschluss von 1909 auch der 1903 gegründete Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA)¹²¹ mit Bundesgeldern unterstützt und im Gegenzug dazu verpflichtet, auf eine interlokale und zentralisierte Arbeitsvermittlung hinzuwirken. Der VSAA entwickelte in der Folge erste Instrumente einer nationalen Arbeitsmarktpolitik wie eine schweizerische Arbeitslosenstatistik.¹²² Zu einer eidgenössischen Regelung des Arbeitsnachweises und der Arbeitslosenfürsorge boten die Kantone 1909 noch nicht Hand. Und der Bund beschränkte sich 1909 im Wesentlichen darauf, die bestehende kantonale Arbeitsvermittlung sowie den VSAA finanziell zu unterstützen.¹²³ Erst nach den im Ersten Weltkrieg durchlebten sozial- und wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten und aufgrund internationaler Verpflichtungen rief der Bund mit dem Beschluss betreffend Arbeitslosenunterstützung vom 29. Oktober 1919 den öffentlichen Arbeitsnachweis auf eidgenössischer Ebene ins Leben, zwang die Gemeinden Arbeitslosen- und Arbeitsnachweisstellen sowie die Kantone eine kantonale Zentralstelle für Arbeitsnachweis einzurichten und schuf am 8. Oktober 1920 ein eidgenössisches Arbeitsamt, welches den Schweizer Arbeitsmarkt vollständig erfassen und beobachten sollte.¹²⁴ Der Bund erfüllte mit der Einrichtung des eidgenössischen Arbeitsamts eine internationale Verpflichtung, welche die Schweiz im Hinblick auf den für 1922 beabsichtigten Beitritt zu der im Rahmen der Versailler Friedensverträge von 1919 gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) eingegangen war.¹²⁵ Das Baselbiet nahm den ihm 1909 vom Bund mit dem Bundesbeschluss «betreffend Förderung des Arbeitsnachweises» zugespielten Ball auf, um endlich eine gesetzliche Lösung für ein seit geraumer Zeit erkanntes Problem zu finden. Im Sinn des Bundesbeschlusses verabschiedete der Landrat am 19. Februar 1912 das «Gesetz betreffend die Naturalverpflegung und den Arbeitsnachweis», das ein Obligatorium für Naturalverpflegungsstationen sowie den damit verbundenen Arbeitsnachweis beinhaltete und die Gemeinden zu Beitragszahlungen verpflichtete.

120 Der Auftrag an den Bund, die Arbeitslosigkeit durch die Förderung der öffentlichen Arbeitsvermittlung, des sogenannten Arbeitsnachweises, zu bekämpfen, ging auf ein vom Parlament an den Bundesrat überwiesenes Postulat des ersten SP-Vertreters in den eidgenössischen Räten, Johann Jakob Vogelsanger, von 1894 zurück, das im direkten Nachgang an die vom Volk wuchtig verworfene SP-Initiative «Gewährleistung des Rechts auf Arbeit» die Frage der «Mitwirkung des Bundes bei Institutionen für öffentlichen Arbeitsnachweis und für Schutz gegen die Folgen unverschuldeter Arbeitslosigkeit» auf die höchste politische Ebene brachte. Der Bundesrat musste sich mit der von der Arbeiterbewegung eingebrachten Forderung auseinandersetzen und legte nach langen 10 Jahren einen Bericht an das Parlament vor, der zum Bundesbeschluss «betreffend Förderung des Arbeitsnachweises» von 1909 führte. Vgl. Bernard Degen, Arbeitsämter, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 26. 11. 2009, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13807.php>.

121 Zum VSAA siehe unten, S. 104 ff.

122 Degen, Arbeitsämter.

123 Vgl. Streif, Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft, S. 69–73.

124 Vgl. Gast, Von der Kontrolle zur Abwehr, S. 206 f.

125 Streif, Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft, S. 81.

tete. Als zentrale Arbeitsvermittlungsstelle wurde das kantonale Arbeitsamt in Liestal eingerichtet, das am 15. Februar 1913 seine Arbeit aufnahm.¹²⁶

Der Kanton übernahm mit der Naturalverpflegung und dem Arbeitsnachweis Aufgaben, die bis anhin von einigen Gemeinden auf freiwilliger Basis wahrgenommen wurden und ursprünglich für fremde Handwerksgesellen auf der Durchreise gedacht waren. Seit 1888 unterstützten Naturalverpflegungsstationen arme wandernde Handwerksgesellen, um diese von den illegalen, vagabundierenden Bettlern zu unterscheiden.¹²⁷ Neben Kost und Logis boten diese Einrichtungen Hilfe bei der Arbeitssuche an und betrieben somit eine Infrastruktur, für die vor der Einführung der Gewerbefreiheit und der Aufhebung der Zünfte in den 1830er Jahren die Handwerkszünfte zuständig gewesen waren.¹²⁸

Der Ursprung des Arbeitsamts in der Unterstützung und Kontrolle fremder Wandersleute trug dem Amtsvorsteher im Volksmund den Übernamen «Glüggiverwalter» ein und erklärt auch, weshalb die neu geschaffene Amtsstelle der Polizeidirektion unterstellt wurde: gemäss der kantonalen Behördenlogik gehörte das Arbeitsamt in den Verantwortungsbereich der Polizeidirektion, weil es mit der Fremdenkontrolle eine bisher durch die Landjäger wahrgenommene Aufgabe übernahm.¹²⁹

Die Organisation der Naturalverpflegung für wandernde Gesellen blieb zwar bis 1968 eine Aufgabe des Arbeitsamts, trat jedoch gegenüber dem Aufbau einer öffentlichen Arbeitsvermittlungsstelle klar in den Hintergrund.¹³⁰ Das Arbeitsamt verstand sich immer stärker als Arbeitsmarktbehörde des Kantons – nicht zuletzt aufgrund seines wachsenden Kompetenzbereichs. Um Struktur- und Konjunkturkrisen der Wirtschaft zu bewältigen, griff das Arbeitsamt regulierend in den Arbeitsmarkt ein und versuchte die Folgen von Strukturwandel und Konjunkturerinbrüchen sowohl für die einzelnen betroffenen Menschen als auch für die gesamte Baselbieter Wirtschaft zu mildern. Die erste Bewährungsprobe hatte das Arbeitsamt bereits kurz nach seiner Gründung im Ersten Weltkrieg zu bestehen – bis 1918 als Ein-Mann-Betrieb. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit musste es im Auftrag von Bund, Kanton und Gemeinden Arbeitsbeschaffungsmassnahmen koordinieren sowie über die von Kanton, Gemeinden und Arbeitgebern ausgerichteten Fürsorgebeiträge für Arbeitslose Rechnung führen. In der Zwischenkriegszeit konsolidierte und intensivierte das kantonale Arbeitsamt die im Ersten Weltkrieg verfolgte Tätigkeit in der Arbeitsbeschaffung und der Arbeitslosen-

126 Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland, S. 3 f.

127 Ebd., S. 4. Der Landrat verfolgte mit dem Gesetz die «Absicht, dem Bettel und dem Vagantentum entgegenzuwirken und den Arbeitsnachweis zu fördern». Gesetz betreffend die Naturalverpflegung und den Arbeitsnachweis (Vom 19. Februar 1912.) Abgedruckt in: Ebd., S. 5.

128 Ebd., S. 4.

129 Ebd.

130 In der Nachkriegszeit war die Naturalverpflegung bedeutungslos und ein blosses behörden-geschichtliches Relikt. Das Baselbiet liquidierte die Naturalverpflegung jedoch erst auf Ende 1968, nachdem 1967 die Auflösung des Interkantonalen Verbands für Naturalverpflegung beschlossen worden war. Vgl. dazu: AB BL 1967, S. 330; AB BL 1967, S. 228.

fürsorge, herausgefordert durch die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Nachkriegskrise von 1920–1923 sowie der Weltwirtschaftskrise ab 1929, welche die Schweiz vor allem zwischen 1931 und 1936 traf. Mittels Arbeitsnachweis erfasste das Arbeitsamt Arbeitslose und offene Stellen. Zur Arbeitsbeschaffung organisierte es Programme für die «produktive Arbeitslosenfürsorge», das heisst, es wurden Projekte im öffentlichen Hoch- und Tiefbau als «Notstandsarbeiten» realisiert. Und 1930 – gerade als die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise die Schweiz voll erfassten – wurde auf der Grundlage des Bundesgesetzes «über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung» vom 17. Oktober 1924 eine öffentliche Arbeitslosenkasse geschaffen und dem Arbeitsamt angegliedert.¹³¹ Unterstellt wurde die neue Dienststelle des Baselbieter Arbeitsamts der Erziehungsdirektion, die bereits für die Arbeitslosenfürsorge zuständig war.¹³²

Spezielle Aufmerksamkeit schenkte das Arbeitsamt in der zweiten, ansonsten «goldenen» Hälfte der 1920er Jahre dem Niedergang der Seidenbandindustrie, dieser «baselbieterischsten» aller Industrien.¹³³ Arbeitslosen HeimposamentenInnen wurden einerseits Umschulungsmöglichkeiten (z. B. in die Hauswirtschaft) und andererseits Gemüsebaukurse zur Intensivierung der Kleinlandwirtschaft angeboten. Zudem wurden sie aus einer Krisenkasse unterstützt.¹³⁴ Die Baselbieter Regierung hatte übrigens den Bund zu einem stolzen Beitrag an dieses regionale Hilfsprogramm bewegen können.¹³⁵

Die Zahl der arbeitslosen BaselbieterInnen wurde in wirtschaftlichen Krisenzeiten zudem gesenkt, indem drastisch weniger Bewilligungen an ausländische Arbeitskräfte erteilt wurden. Das Arbeitsamt begutachtete bekanntlich die Ausländerzulassungsgesuche zuhanden der bewilligenden Fremdenpolizei und steuerte auf diese Weise die Ausländerzulassung nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts.¹³⁶ – So sank zwischen 1931 und 1935 die Zahl der Aufenthalter von 1795 auf 462 und diejenige der Grenzgänger von 245 auf 2.¹³⁷

Im Zweiten Weltkrieg kamen zu den bisherigen Tätigkeiten des Arbeitsamts in der Arbeitsvermittlung und Arbeitsbeschaffung spezifische Aufgaben im Rahmen der Kriegswirtschaft hinzu. Das Arbeitsamt wurde zur kantonalen Arbeits-einsatzstelle und musste als solche erstens die Einsätze im Rahmen der vom Bundesrat angeordneten Arbeitsdienstpflicht (Arbeitseinsätze mussten vor allem

131 Das Bundesgesetz vollzog den Systemwechsel vom Prinzip der Fürsorge hin zum Prinzip der Versicherung, indem es denjenigen öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen Bundes-subventionen zusprach, die auf dem Versicherungsprinzip beruhten. Die Kontrolle und der Vollzug der Bedingungen des Bundes blieben den Kantonen überlassen. Vgl. Streif, Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft, S. 95.

132 Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland, S. 10.

133 Ebd., S. 8.

134 Ebd., S. 8 f.

135 Streif, Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft, S. 92–94.

136 Nicht erst das ANAG von 1931 legte diese Kompetenzverteilung zwischen Arbeitsamt und Fremdenpolizei im Bund wie auch im Kanton so fest, sondern bereits die «Verordnung über die Kontrolle der Ausländer» des Bundesrats vom 29. November 1921. Ebd., S. 90.

137 Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland, S. 10.

in der Landwirtschaft geleistet werden) koordinieren, zweitens Urlaubs- und Dispensationsgesuche von Wehrmännern prüfen und drittens kriegswichtige Betriebe klassifizieren.¹³⁸ 1941 wurde das Arbeitsamt zudem vom Regierungsrat als «Zentralstelle für Arbeitsbeschaffung» bezeichnet. In dieser Funktion hatte es das vom Bund subventionierte Arbeitsbeschaffungsprogramm durchzuführen, welches vom 1941 per Vollmachtenbeschluss eingesetzten eidgenössischen «Delegierten für Arbeitsbeschaffung» zusammen mit den Kantonen entwickelt worden war. Bund und Kantone wollten für einen allfälligen Konjunktüreinbruch gewappnet sein und auf die beim Kriegsende befürchtete Massenarbeitslosigkeit reagieren können – anders als am Ende des Ersten Weltkriegs. Um im Bedarfsfall ein Arbeitsbeschaffungsprogramm möglichst schnell auslösen zu können, sollte das kantonale Arbeitsamt alle von der öffentlichen Hand geplanten Hoch- und Tiefbauprojekte erfassen. Falls diese Erhebungen zu wenige baureife Projekte zutage fördern sollten, konnten Planungsarbeiten für neue Bauvorhaben subventioniert werden.¹³⁹

Neben Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenfürsorge oblagen dem Arbeitsamt seit 1918 zwei weitere Aufgaben, die steuernd und ausgleichend auf den Baseltaler Arbeitsmarkt wirken sollten. Beide wurden der Amtsstelle in der von sozialen und politischen Spannungen geprägten Zeit des Endes des Ersten Weltkriegs übertragen. Ab dem 1. Januar 1918 war dem Arbeitsamt das neu geschaffene, unter der Aufsicht der Erziehungsdirektion stehende Lehrlingsamt angegliedert, bis es 1942 in eine selbständige Amtsstelle überführt wurde.¹⁴⁰ Ebenfalls 1918 schuf der Regierungsrat in Erfüllung des revidierten eidgenössischen Fabrikgesetzes ein kantonales Einigungsamt, mit dessen Schriftführung das Arbeitsamt betraut wurde. Das Einigungsamt, dessen Vorsitz der Obergerichtspräsident innehatte,¹⁴¹ wurde als Vermittlungsstelle in Kollektivstreitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern der Privatwirtschaft eingeführt.¹⁴² Ab 1930 war das Einigungsamt zudem für Rekurse gegen Verfügungen der Öffentlichen Arbeitslosenkasse zuständig.

Das Arbeitsamt Baselland in der Nachkriegszeit

Wie gezeigt, wurde die anfänglich despektierlich «Glünggi»-Verwaltung genannte Einpersonen-Amtsstelle in den Krisen- und Kriegszeiten bis 1945 zu einem wirtschafts- und sozialpolitischen Instrument ausgebaut, dessen vordringliche Aufgabe in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Arbeitsvermittlung und

¹³⁸ Ebd., S. 13.

¹³⁹ Ebd., S. 14.

¹⁴⁰ Ebd., S. 8.

¹⁴¹ Ernst Erny bekleidete das Amt des Obergerichtspräsidenten von 1918 bis zu seiner Wahl in den Regierungsrat 1931, dem er von 1931 bis 1950 als Polizeidirektor angehörte. Vgl. Kaspar Birkhäuser, Erny, Ernst, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 1. 11. 2004, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6882.php>.

¹⁴² Zur Rolle des Einigungsamts in Fragen der Ausländerbeschäftigung siehe oben, S. 60, Anm. 71.

-beschaffung sowie in der Ausrichtung von Arbeitslosenunterstützung bestand. In der von der Hochkonjunktur geprägten Nachkriegszeit entwickelte sich das Arbeitsamt zu einer Schlüsselbehörde im Kanton. Aufgrund der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung war Arbeitskraft ein knappes Gut und die für den Arbeitsmarkt zuständige Behörde daher eine zentrale politische Schaltstelle. In der Nachkriegszeit änderten sich durch die veränderte Konjunkturlage die Prioritäten des Arbeitsamts; dessen vielgliedrige Struktur sowie die institutionelle wie mentale Fokussierung auf Krisenvorsorge blieben aber erhalten. Während die ursprünglichen Aufgaben, die Stellenvermittlung durch den Arbeitsnachweis und die Naturalverpflegung, kaum mehr Bedeutung hatten, bildeten die Bekämpfung der «Wohnungsnot» mittels Wohnbauförderung sowie die Begutachtung der Ausländerbewilligungen die beiden neuen Schwerpunkte. In der gesamten Zeit der Hochkonjunktur waren der Wohnungs- und der Arbeitsmarkt gleichermaßen ausgetrocknet. Das Arbeitsamt versuchte Gegensteuer zu geben, indem es von Bund und Kanton initiierte Wohnbauprogramme durchführte und den nach Arbeitskräften lechzenden Arbeitgebern ausländische ArbeiterInnen bewilligte.¹⁴³ Die grossen Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt registrierte das Arbeitsamt mit wachem und kritischem Auge – nicht zuletzt dank der ausgebauten Arbeitsmarktstatistik.¹⁴⁴ Als Probleme wahrgenommen wurden hauptsächlich zwei Folgen des permanenten und massiven Arbeitskräftemangels, die mitunter das Selbstverständnis des Baselbiets, ein ausgeprägter Landkanton zu sein, betrafen: die stetige, rapide Zunahme der Beschäftigung von ausländischen ArbeiterInnen sowie der offenbar nicht zu behebbende Mangel an LandarbeiterInnen.¹⁴⁵ Während die Tätigkeit des Arbeitsamts in Sachen Ausländerzulassung in den folgenden Kapiteln eingehend behandelt wird, soll hier kurz auf das zweite vom Arbeitsamt als vordringlich bezeichnete Problem des Baselbieter Arbeitsmarkts eingegangen werden, auf die Abwanderung von ArbeiterInnen aus der Landwirtschaft in die Industrie und in den Dienstleistungssektor und den dadurch entstandenen immensen Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft.¹⁴⁶ Zur Bekämpfung dieser Strukturwandelprobleme übernahm das Arbeitsamt 1947 den freiwilligen Landdienst als neue Aufgabe,¹⁴⁷ die wirtschaftlich zwar kaum ins Gewicht fiel, symbolisch aber bedeutsam war. Der Bund führte den freiwilligen Landdienst nach der Beendigung der kriegswirtschaftlichen Massnahme des obligatorischen Landdienstes auf den 30. November 1946 ein.¹⁴⁸ Das Arbeitsamt propagierte den

143 Vgl. Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland, S. 14 f.

144 Vgl. zur Entwicklung der Eidgenössischen Arbeitsmarktstatistik: Bundesamt für Industrie Gewerbe und Arbeit BIGA, Handbuch der schweizerischen Sozialstatistik. 1932–1971 (Sonderheft Nr. 85 der «Volkswirtschaft», hg. vom EVD), Bern 1973, S. 3 f.

145 Siehe dazu Kap. 4.2.3. Vgl. Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland, S. 15.

146 Vgl. ebd., S. 15.

147 Der Regierungsrat bezeichnete das Arbeitsamt als «kantonale Zentralstelle für den freiwilligen Landdienst». RRB Nr. 902 vom 24. März 1947, zitiert in: AB BL 1947, S. 107.

148 Der Bund übertrug den für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Stellen die Ausführung und versprach, «den freiwilligen Landdienst in Zukunft gemeinsam mit den Kantonen und den

freiwilligen Landdienst mit einem angesichts seiner geringen Wirkung fast rührenden Eifer, weil dieser einen Einsatz zugunsten desjenigen Wirtschaftssektors darstellte, der von den Behörden trotz seiner geschwundenen wirtschaftlichen Bedeutung immer noch als Rückgrat des Landkantons empfunden und gepflegt wurde. Wie beim Engagement für die arbeitslosen PosamenterInnen als VertreterInnen der typischen basel-landschaftlichen Protoindustrie in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre nahm sich das Arbeitsamt mit besonderer Verve der aus seiner Sicht für die historische Prägung des Kantons zentralen Landwirtschaft an. Der freiwillige Landdienst sollte den Bauern speziell für die arbeitsintensive Kirschenenernte im Sommer zusätzliche PflückerInnen bescheren. Nicht zuletzt ging es bei der Posamenterhilfe wie beim freiwilligen Landdienst um Struktur-erhaltungsmassnahmen im oberen Kantonsteil.¹⁴⁹

Der Einsatz zugunsten des freiwilligen Landdienstes fruchtete allerdings wenig. Die Passagen im Amtsbericht zum freiwilligen Landdienst lesen sich als ein einziges Lamento über die mangelnde Teilnahme und als eindrückliche Dokumente des verzweifelten Versuchs der für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Stelle, auf diesem Weg «der Landwirtschaft wenigstens für die Spitzenzeiten des dringendsten Bedarfes an Arbeitskräften in einem gewissen Umfang Hilfskräfte zur Verfügung zu stellen».¹⁵⁰ Das Arbeitsamt sah den freiwilligen Landdienst als Notwendigkeit an, weil die Klein- und Mittelbetriebe im Baselbiet finanziell nicht in der Lage seien, das ganze Jahr hindurch Landarbeiter zu beschäftigen.¹⁵¹ 1949 begründete das Arbeitsamt mit dieser Argumentation die Weiterführung des freiwilligen Landdienstes im Kanton, obwohl die Bundesversammlung eine weitere Unterstützung des Landdienstes mit Bundesgeldern abgelehnt hatte.¹⁵² In den folgenden Jahren der Hochkonjunktur beschrieb das Arbeitsamt Jahr für Jahr mit Bedauern, dass der auf Jugendliche setzende freiwillige Landdienst kein Mittel darstelle, der Landwirtschaft Arbeitskräfte zuzuhalten, Arbeitskräfte, welche dieser strukturschwache Sektor der Baselpolier Wirtschaft auf dem ausgetrockneten Arbeitsmarkt nicht fand, weil er keine konkurrenzfähigen Anstellungsbedingungen bieten konnte – weder den vom freiwilligen Landdienst umworbenen Jugendlichen noch AusländerInnen. Exemplarisch erklärte der Amtsbericht 1951, dass für die vielen Landwirte, die sich keine ausländischen Landarbeiter leisten könnten, weil diesen ein Mindestlohn bezahlt werden müsse, auch keine jugendlichen Landdienstler gefunden würden: «Viele Jugendliche suchen und finden auch – der Hochkonjunktur wegen – für die Zeit ihrer Sommer- und Herbstferien gut bezahlte Beschäftigung auf Bauplätzen oder in industriellen und gewerblichen Betrieben.»¹⁵³

interessierten Verbänden mit Unterstützung der öffentlichen Hand zu fördern». AB BL 1947, S. 107.

149 Vgl. AB BL 1949, S. 85 f.

150 AB BL 1947, S. 107.

151 AB BL 1949, S. 85.

152 Ebd., S. 86.

153 AB BL 1951, S. 90.

Von 1960 bis zum dem Ende der Hochkonjunktur 1973 blieben im Vergleich zu den Vorjahren die Haupttätigkeiten des Baselbieter Arbeitsamts die gleichen: die Ausländerzulassung und die Wohnbauförderung. Der Mangel sowohl an Wohnungen als auch an Arbeitskräften zeigte sich jedoch noch akzentuierter. Die Beamten der Abteilung Arbeitsnachweis waren alle ausser einem vollauf mit der Bearbeitung von Gesuchen von ausländischen Arbeitskräften beschäftigt und das «Subventionsbüro» des Arbeitsamts gewährte Wohnbausubventionen. Und weil trotz Wohnbauförderung nicht genügend günstiger Wohnraum erstellt wurde, erhielten kinderreiche Familien und bedürftige Betagte Mietzinsbeiträge.¹⁵⁴

Die beiden wichtigsten Aufgaben des Arbeitsamts standen ab 1960 zudem im Kontext der «Konjunkturüberhitzung» und der von Bund und Kanton dagegen ergriffenen konjunkturpolitischen Massnahmen. Das kantonale Arbeitsamt hatte sowohl die Begrenzungsbeschlüsse für die Ausländerbeschäftigung als auch die Konjunkturdämpfungsprogramme für den Bau- und Kreditsektor umzusetzen.¹⁵⁵ Es leitete in den Jahren der Hoch- und Überkonjunktur die vom Kanton eingesetzten Fachgremien zur Durchführung der bundesrätlichen Massnahmen auf dem Gebiet des Bauwesens. Unter dem Vorsitz des Arbeitsamtsvorstehers wurden von 1964 bis 1966 sämtliche Baugesuche vom «Baubewilligungsgremium» geprüft, analog von 1971 bis 1974 vom «Sachverständigen-Gremium».¹⁵⁶

Räumliche und personelle Entwicklung des Arbeitsamts Baselland in der Nachkriegszeit

Der geschilderten Patchwork-Entwicklung des Baselbieter Arbeitsamts hin zu einer Amtsstelle, welche die zunehmend komplexeren Entwicklungen auf dem kantonalen Arbeitsmarkt wirtschafts- und sozialpolitisch gestalten sollte, entspricht seine räumliche und personelle Entwicklung. Infolge kurzfristiger, kurzfristiger und knausriger Infrastruktur- und Personalpolitik des Kantons wurde das Arbeitsamt nur zögerlich und in einem Zustand des Dauerprovisoriums ausgebaut. Personell aufgestockt wurde die Amtsstelle jeweils möglichst lange bloss mit Aushilfskräften, bevor eine neue reguläre Arbeitskraft eingestellt wurde, auch wenn die Schaffung einer neuen Stelle aufgrund permanenter Arbeitsüberlastung überfällig war. Und die Geschichte der räumlichen Situation der Amtsstelle zeigt hochsymbolisch, wie die Baselbieter Politik in einer Mischung aus übertriebener Sparsamkeit, Skepsis gegenüber den eigenen Behörden und Verkennung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen im eigenen Kanton dem Arbeitsamt bis 1960 eine für die Amtsführung adäquate

¹⁵⁴ Vgl. Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland, S. 16 f.

¹⁵⁵ Vgl. ebd., S. 16.

¹⁵⁶ Zum [...] Rücktritt von Dr. Adolf Ballmer [...], in: BZ, Nr. 300, 2. Dezember 1978.

Lokalität verweigerte.¹⁵⁷ Obwohl sich das Arbeitsamt schnell zu einer für die Baselbieter Volkswirtschaft zentralen Institution entwickelt hatte, blieb es bis 1960 ein «Amt auf Wanderschaft», wie es Ballmer in seiner gewohnt pointierten Art bezeichnete.¹⁵⁸ Insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg musste sich das Arbeitsamt an wechselnden Standorten in Liestal einrichten, bis es 1960 einen Neubau an der Bahnhofstrasse in Pratteln beziehen konnte. Spätestens seit 1948, als ihm an der Bahnhofstrasse 4 in Liestal gekündigt wurde, rang das Arbeitsamt um eine neue definitive Bleibe. Das rasche Anwachsen der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts bescherte dem Arbeitsamt immer mehr Arbeit. Für den immer intensiveren «Kundenkontakt» zu Arbeitgebern und Arbeitnehmern fehlten der Amtsstelle geeignete Räumlichkeiten. Ab 1948 musste sie mit Baracken auf der Gutsmatte, wo nur zögerlich ein Verwaltungsquartier entstand, und ab 1955 mit weiteren Provisorien in den Räumlichkeiten der Baudirektion vorlieb nehmen, weil sich die Suche nach einem definitiven Standort aus politischen Gründen in die Länge zog. In dem ab 1947 geplanten Zentralbau der Verwaltung auf der Gutsmatte fand das Arbeitsamt keinen Platz – der Landrat lehnte eine Zentrallösung für die Verwaltung ab –, und 1954/55 sprach sich der Landrat auch gegen einen Neubau der Lüdin AG an der Rheinstrasse in Liestal als Standort für das Arbeitsamt aus. Nachdem die Suche nach einem zentralen Bauplatz für das Arbeitsamt in Liestal gescheitert war, wurde ab 1956 die Lösung Pratteln ins Auge gefasst. Der Landrat stimmte am 9. September 1957 der Vorlage der Regierung für einen Neubau des Arbeitsamts an der Bahnhofstrasse in Pratteln zu, doch ergriff die «Liga der Baselbieter Steuerzahler» dagegen das Finanzreferendum, worauf dem Kredit in der Volksabstimmung vom 23. März 1958 die Zustimmung klar versagt wurde. Das Projekt, bei dem Raumreserven einberechnet waren, musste redimensioniert werden. Ironie der Geschichte: Kurz nach dem Bezug des Neubaus in Pratteln 1960 genügte das Raumangebot dem in der Hochkonjunktur stetig wachsenden Arbeitsamt bereits nicht mehr. Immerhin konnte das Raumproblem ohne erneuten Umzug gelöst werden; ein Erweiterungsbau musste erst 1987 erstellt werden.¹⁵⁹

Adolf Ballmer, der Vorsteher des Arbeitsamts Baselland 1945–1978

Die zu Beginn des vorhergehenden Kapitels beschriebene komplizierte Struktur des Arbeitsamts war in ihren Grundzügen für den gesamten untersuchten Zeitraum gültig. Zusammengehalten wurde die vielfältige Amtsstelle durch

¹⁵⁷ Vgl. Blanc, Wachstum und Wachstumsbewältigung im Kanton Basel-Landschaft, S. 48–51.

¹⁵⁸ Adolf Ballmer, Neubau kant. Arbeitsamt Pratteln. Amt auf der Wanderschaft. Zur Geschichte einer Irrfahrt und zur Vorgeschichte eines Umzuges, in: BZ, Nr. 170, 22. Juli 1960 (greifbar in: SWA, Ämter 603; Kantonales Arbeitsamt Basel-Landschaft. Dokumentensammlung).

¹⁵⁹ Basel-Landschaft Hochbauamt, Basel-Landschaft Bau- und Umweltschutzdirektion, Basel-Landschaft Arbeitsamt, Arbeitsamt, s. l. 1989, S. 14.

seinen Vorsteher. Adolf Ballmer (1913–2003) war von 1945 bis 1978 während mehr als drei Jahrzehnten nicht bloss der Vorsteher des Arbeitsamts, er war dessen Verkörperung schlechthin.¹⁶⁰

Ballmer war insgesamt 39 Jahre in der Baselbieter Verwaltung tätig. Im März 1939 hatte er als «junger, strebsamer Mitarbeiter seine Tätigkeit beim Kantonalen Arbeits- und Lehrlingsamt aufgenommen».¹⁶¹ Nach der Auftrennung des Arbeits- und Lehrlingsamts in zwei separate Amtsstellen war er ab dem 1. Juli 1941 erster Adjunkt des Lehrlingsamts und ab dem 1. Juli 1942 dessen Leiter. Vom 1. Juli 1945 bis zum 31. Dezember 1978 stand er dem Arbeitsamt vor. Sein Nachfolger war Jean-Luc Nordmann. Somit blieb das Arbeitsamt in FDP-Hand.

Adolf Ballmer bloss als Beamten und Staatsdiener zu bezeichnen wäre trotz seiner gewissenhaften und loyalen Amtsführung unangebracht und würde weder seiner Person noch seiner Rolle im Kanton gerecht. Ballmer war mitnichten Bürokrat, vielmehr war er Amtsvorsteher mit Leib und Seele und überzeugter politischer Entscheidungsträger.¹⁶² Dank seiner profunden Fachkenntnisse, der nötigen Entscheidungsbefugnisse, kantonal und schweizweit ausgezeichnete Kontakte und der langen Amtsdauer war er während der ganzen Hochkonjunktur der Nachkriegszeit die bestimmende Figur in der Baselbieter Arbeitsmarkt- und Ausländerpolitik. Den Regierungsräten war der einflussreiche Chefbeamte weniger Untergebener als ebenbürtiger Partner. In der Führung seiner Amtsstelle war er weitgehend autonom. Ballmers einflussreiche Stellung wurde durch die komplexe Behördenstruktur des Arbeitsamts begünstigt, die erst in Ballmers letztem Amtsjahr 1978 die längst überfällige Revision erfuhr, als sämtliche Bereiche des Arbeitsamts der Direktion des Innern unterstellt wurden. Da Ballmer nicht einen einzelnen, sondern mehrere Vorgesetzte hatte, war er de facto der höchste Entscheidungsträger in der Arbeitsmarktpolitik, bei dem alle Fäden zusammenliefen. Der einflussreiche Chefbeamte galt nicht nur als «sechster Regierungsrat»,¹⁶³ weil er einem zunehmend an Bedeutung gewinnenden Schlüsselamt vorstand und dessen ganzen politischen Themenbereich im Kanton prägte, sondern weil er verschiedene weitere Aufgaben im Dienst des Kantons übernommen hatte. Der Regierungsrat betraute Ballmer mit besonderen Aufgaben, wie mit dem Vorsitz der in den Jahren der Hoch- und Überkonjunktur vom Kanton eingesetzten Gremien zur Durchführung der bundesrätlichen Massnahmen im Bausektor 1964–1966

160 Eine fast ebenso lange personelle Führungskonstanz wie im Arbeitsamt herrschte in der zweiten für die Baselbieter Wirtschaft zentralen kantonalen Amtsstelle, im Amt für Gewerbe, Handel und Industrie (AfGHI). Georg Siegrist amtierte von 1947 bis 1975 als dessen Vorsteher. Vgl. AB 1975, S. 39.

161 Zum [...] Rücktritt von Dr. Adolf Ballmer [...], in: BZ, Nr. 300, 2. Dezember 1978.

162 Noch in seinem von Wehmut geprägten Schreiben zum Abschied aus dem Amt machte sich Ballmer über unflexible Bürokraten und deren Absage an das Denken lustig und pries als positives Behörden-Leitbild den kritischen Geist. StABL, VR 3271, 03.03.05, Kantonales Arbeitsamt Baselland, Ballmer, 1. Dezember 1978. An die Angehörigen eidgenössischer und kantonalear Behörden und Amtsstellen und an die Kollegen, mit denen ich in langen Jahren von Amts wegen habe Kontakt pflegen dürfen. Abschied vom Amt.

163 Engler, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 25.

(«Baubewilligungsgremium») und 1971–1974 («Sachverständigen-Gremium»)¹⁶⁴ Überdies war Ballmer engagiertes Mitglied der Kantonalkommission für die Landesausstellung 1964, die den Auftritt an der EXPO in Lausanne vorbereitete, ein Prestigeprojekt des Baselbiets.¹⁶⁵

Über drei Jahrzehnte prägte Ballmer die kantonale Politik massgeblich – allein schon aufgrund seiner langen Amtszeit –, stärker als mancher Regierungsrat. Er füllte während gut 30 Jahren die ausländerpolitische Schlüsselposition in der kantonalen Verwaltung aus und formulierte kraft seiner Stellung die Ausländerzulassungspolitik des Kantons. Er verfasste ungezählte Gesetzesvorlagen und Verordnungen, Berichte an den Regierungsrat zu Anfragen aus dem Parlament oder zu Vernehmlassungen des Bundes, Berichte über «Lage und Entwicklungstendenz des Arbeitsmarktes» und andere Pressebulletins und nicht zuletzt Rundschreiben an die von ihm als «Kundschaft» bezeichneten Baselbieter Unternehmen.

Seine Rundschreiben an die Arbeitgeber, z. B. betreffend die Zulassungsbedingungen für ausländische ArbeiterInnen, wurden ihres hohen Sachverstands und der träfen Formulierungen wegen gern gelesen.¹⁶⁶ Die «mit Sprüchen garnierten Rundschreiben – mit denen ich «schlechte Ware» gut verpackt zu verkaufen versucht habe», wie sie Ballmer rückblickend selbst bezeichnete¹⁶⁷ – waren unter den Adressaten legendär und Ausdruck einer Amtsführung, die auf guten persönlichen Kontakten basierte. Dank Menschlichkeit, Originalität und Wortgewandtheit konnte Ballmer auch unangenehme Regelungen und trockene Materie an den Mann bringen.

Ballmers im Staatsarchiv Basel-Landschaft erhaltene, umfangreiche und vielfältige Korrespondenz zeugt von einem die ganze Baselbieter Wirtschaft umspannenden, rege gepflegten Kontaktnetz.¹⁶⁸ Namentlich zu den Wirtschaftsverbänden pflegte Ballmer enge Beziehungen, z. B. zum Verband der Industriellen Baselland (VIB) und zum Gewerbeverband Baselland. Auch mit den Gewerkschaften stand Ballmer in gutem Kontakt. Im Vergleich zum heutigen Riesenamt KIGA stand Ballmer einem überschaubaren Betrieb vor und war allen Teilnehmern am Baselbieter Arbeitsmarkt entsprechend nahe. In den Beständen des Arbeitsamts finden sich viele Briefe, mit denen sich Ballmer bei Unternehmen persönlich für einzelne Arbeitssuchende einsetzte. Die Arbeitsvermittlung war zum Teil durchaus Chefsache – auch noch in den 1960er Jahren, als das Arbeitsamt kräftig im Wachsen begriffen war. Den ausserordentlich guten Kontakt zu seinen «Kunden», der sich in umfangreicher, persönlicher Korrespondenz zu seinem

164 Zum [...] Rücktritt von Dr. Adolf Ballmer [...], in: BZ, Nr. 300, 2. Dezember 1978.

165 Siehe dazu Ballmers umfangreiche Akten in: StABL, VR 3256, 00.05.03, Kantonal-Kommission für die Landesausstellung 1964, Lausanne 1963–1964.

166 Zum [...] Rücktritt von Dr. Adolf Ballmer [...], in: BZ, Nr. 300, 2. Dezember 1978.

167 StABL, VR 3271, 03.03.05, Kantonales Arbeitsamt Baselland, Ballmer, 29. Dezember 1978. An alle Einzelpersonen, Firmen, Verbände und Organisationen, die mir auf meinen Abschiedsbrief vom 1. Dezember 1978 hin freundlicherweise geschrieben haben.

168 Siehe: StABL, VR 3256, 00.00.00, Allgemeine Korrespondenz 1947–1978; StABL, VR 3256, 00.03.06, Verschiedene Versammlungen und Veranstaltungen A–Z 1945–1985.

Abschied aus dem Amt nochmals eindrücklich zeigte,¹⁶⁹ hob sein Nachfolger Jean-Luc Nordmann in einer treffenden Würdigung von Ballmers Amtsführung hervor: Ballmer habe es als Amtsvorsteher «hervorragend verstanden [...], mit viel Verständnis für die jeweiligen Bedürfnisse unserer «Kunden» in ihrer Gesamtheit, aber auch für die spezifischen Aspekte des Einzelfalls sachgerechte Lösungen zu finden. Er hat in unbürokratischer Weise stets eine gerade Linie eingehalten, den Menschen ins Zentrum seiner Überlegungen und seines Handelns gestellt und damit dem Arbeitsamt Baselland zu einem überdurchschnittlich hohen Ansehen verholfen.»¹⁷⁰ Ballmer war, obwohl ein Leben lang in der kantonalen Verwaltung tätig, ein durch und durch unbürokratisches Wesen. Er war nicht oberster Verwalter des Baselbieter Arbeitsmarkts, sondern oberster Gestalter.

Arbeitsamtsvorsteher Ballmer bildete nicht nur die Schnittstelle zwischen dem Kanton, der Baselbieter Wirtschaft und den einzelnen ArbeitnehmerInnen oder Arbeitssuchenden, sondern auch zwischen Bund und Kanton. In dieser Funktion war er nicht einfach eine ausführende Hand der vom Bund festgelegten Ausländerpolitik. Er war auch auf eidgenössischer Ebene ein gefragter Experte. So arbeitete er über Jahre hinweg in «zahlreichen Expertengruppen für Probleme des Arbeitsmarktes und der Ausländerbeschäftigung» des BIGA. Als Vertreter der schweizerischen Arbeitsämter sass er sowohl in der Arbeitsgruppe für die Einführung des Zentralen Ausländerregisters als auch in der Expertenkommission für die Ausarbeitung einer Neukonzeption für die Arbeitslosenversicherung.¹⁷¹ Im Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) war Ballmer von Beginn an ein Tenor, 1968 bis 1978 auch dessen Präsident.¹⁷² In dieser Funktion belebte er das Gremium neu und brachte die vollzugsföderalistische Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren entscheidend voran. Der Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei Elmar Mäder lobte Ballmer, «den initiativen Präsidenten des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter», deswegen in seiner Abschiedsrede vor der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs als zentrale Figur der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik: «Er ist eine dynamische, originelle Persönlichkeit, die es mitunter liebt, in biblischer Sprache

169 StABL, VR 3271, 03.03.05, Kantonales Arbeitsamt Baselland, Ballmer, 29. Dezember 1978. An alle Einzelpersonen, Firmen, Verbände und Organisationen, die mir auf meinen Abschiedsbrief vom 1. Dezember 1978 hin freundlicherweise geschrieben haben.

170 StABL, VR 3271, 03.03.05, Kantonales Arbeitsamt Baselland, Nordmann, 2. Januar 1979. An unsere Partner – Verbände, Organisationen, Gemeinden, Dienst- und Amtsstellen in Bund und Kantonen. Amtsübernahme.

171 Zum [...] Rücktritt von Dr. Adolf Ballmer [...], in: BZ, Nr. 300, 2. Dezember 1978.

172 VSAA, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 25. – Ballmer war auch Präsident des «Interkantonalen Verbands für Naturalverpflegung», allerdings in der Phase von 1960 bis zur Liquidation 1968, als es bloss noch um die Einschränkung der Tätigkeit und schliesslich um die Auflösung des bedeutungslos gewordenen Verbands ging. «Es ist kein Geheimnis, dass der Verband schon seit einigen Jahren auf einem angesägten Ast sitzt», hielt Ballmer als neuer Verbandspräsident 1962 klipp und klar fest: «Die Wandertätigkeit ist auf den Nullpunkt gesunken.» Streif, Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft, S. 58–59.

zu sprechen. Obwohl kritisch und angriffig veranlagt, verdanken wir es zum grossen Teil ihm, wenn unser Verhältnis zu den kantonalen Arbeitsämtern als sehr gut bezeichnet werden darf.»¹⁷³

Weitere wichtige Beamte des kantonalen Arbeitsamts Baselland

Im Baselbieter Arbeitsamt herrschte nicht nur auf der Stelle des Vorstehers eine hohe personelle Kontinuität. Neben Ballmer gab es weitere wichtige Beamte, die das Arbeitsamt in der Nachkriegszeit prägten. Martin Tschudin wurde am 1. September 1945 Leiter des Arbeitsnachweises für Männer und bekleidete die später «Arbeitsvermittlung/Ausländerbewilligungen» genannte Abteilung bis zu seiner Pensionierung Ende 1979. Insgesamt war Tschudin 44 Jahre im kantonalen Arbeitsamt tätig. Sein Bestreben sei es stets gewesen, wie Amtsvorsteher Nordmann zu seinem Abschied formulierte, «für unsere Kunden bei der Anwendung der uns gegebenen, oft sehr engen Vorschriften das Bestmögliche herauszuholen».¹⁷⁴ Adjunkt des Arbeitsamts und somit Ballmers rechte Hand war jahrelang Wilhelm Plattner.¹⁷⁵

3.3 Die Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik und ihres Vollzugs durch Bund und Kantone: Akteure und ihre Diskussions- und Entscheidungsstrukturen

3.3.1 Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik durch die Exekutive auf dem Verordnungsweg

Die Weiterentwicklung der Arbeitsmigrationspolitik wurde im untersuchten Zeitraum fast ausschliesslich durch die Exekutivpolitiker und die Fachbeamten von Bund und Kantonen im weiter unten geschilderten¹⁷⁶ direkten Kontakt vorgenommen. Die Exekutive hatte absoluten Vorrang, weil Anpassungen in der Arbeitsmigrationspolitik mittels Verordnungen und Weisungen vorgenommen werden konnten, ohne dass in einem Gesetzgebungsprozess weitere Kreise hätten

¹⁷³ CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29³, AZ 902.5/19-25, Vortrag von Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, an der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 6./7. September 1973 in Liestal, S. 19 (Beilage zu: Protokoll der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 6./7. September 1973 in Liestal).

¹⁷⁴ StABL, VR 3271, 03.03.05, Kantonales Arbeitsamt Baselland, Nordmann, 17. Dezember 1979. An die basellandschaftlichen Berufs- und Wirtschaftsverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer, Gemeinderäte, Gemeinde-Arbeitsämter. Personalmutation in der Abteilung Arbeitsvermittlung / Ausländerbewilligungen.

¹⁷⁵ StABL, VR 3205, L.III.1957, Arbeitsmarkt 1957–1957: Entwicklung des Arbeitsmarktes: 153; Brief Ballmer an Adjunkt Wilhelm Plattner zum 40jährigen Dienstjubiläum, 31. 12. 1957.

¹⁷⁶ Siehe dazu Kap. 3.3.3.

einbezogen werden müssen. Die Dominanz der Exekutive war also zu einem grossen Teil der ausserordentlichen Stabilität der Ausländergesetzgebung geschuldet. Diese gesetzgeberische Kontinuität soll hier nachgezeichnet werden, um den Entscheidungsspielraum von Regierung und Verwaltung verständlich zu machen. Das ANAG vom 26. März 1931 war im ganzen untersuchten Zeitraum gültig.¹⁷⁷ Änderungen erfuhr das Gesetz bloss durch die Teilrevision vom 8. Oktober 1948, wobei diese fast ausschliesslich Flüchtlingsfragen betraf,¹⁷⁸ sowie minimal im Rahmen der Revision der Bundesrechtspflege vom 20. Dezember 1968.¹⁷⁹ Ansonsten wurde das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht auf Verordnungsstufe durch die Exekutive weiterentwickelt. Mittels Bundesratsbeschlüssen, Verordnungen und Verfügungen auf der Basis des ANAG nahm der Bundesrat seine weitgehende Rechtssetzungskompetenz wahr, die ihm das ANAG einräumte.¹⁸⁰ Indem der Bundesrat fast alle Neuregelungen der Zuwanderung seit 1931 auf Verordnungsstufe erlassen konnte, wurde der grösste Teil der Veränderungen in der Ausländerzulassungspolitik (und namentlich in Bezug auf ihre konkrete Ausführung) ausschliesslich vom Bundesrat und in der Bundesverwaltung ausgearbeitet und in Kraft gesetzt – ohne demokratische Kontrolle durch den Gesetzgeber, das Parlament,¹⁸¹ jedoch unter starkem Einbezug der Kantone als Vollzugspartner. Dies gilt namentlich für: erstens die VVO zum ANAG vom 1. März 1949,¹⁸² zweitens sämtliche im Jahrestakt¹⁸³ erlassenen Beschränkungs- respektive Begrenzungsbeschlüsse zwischen 1963 und 1975,¹⁸⁴ welche als Bundesratsbeschlüsse¹⁸⁵ erlassen

177 Abgelöst wurde das ANAG von 1931 erst am 1. Januar 2008 durch das «Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005».

178 Siehe dazu Kap. 4.1.3.

179 Vgl. die Chronologie zum ANAG in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/cr/1931/19310017.html>. Siehe die beiden Erlasse: Bundesgesetz über Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 8. Oktober 1948), in: AS 1948, S. 221–227; Bundesgesetz über die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (vom 20. Dezember 1968), in: AS 1968, S. 767–788. 1968 wurde bloss der Artikel 20 bezüglich Kompetenzen im Beschwerdeverfahren leicht abgeändert.

180 Slominski, Schweiz, S. 711 f.

181 Vgl. Lavenex, Einwanderungs-, Asyl-, Integrations- und Einbürgerungspolitik, S. 659.

182 Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 1. März 1949), in: AS 1949, S. 228–244.

183 Ausser 1972. Der neue Erlass ersetzte jeweils seinen Vorläufer.

184 Die wichtigsten dieser Beschränkungs- respektive Begrenzungsbeschlüsse waren, weil sie Konzeptänderungen der Ausländerzulassungspolitik mit sich brachten: die «einfache Plafonierung» von 1963, die «doppelte Plafonierung» von 1965, die 1968 zusätzlich zur Plafonierung als Ziel definierte Reduktion des Ausländeranteils sowie als wichtigster und folgenreichster Erlass die «Globalplafonierung» mit jährlichen Kontingenten von 1970. Siehe: Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte (vom 1. März 1963), in: AS 1963, S. 190–192; Bundesratsbeschluss über die Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften (vom 26. Februar 1965), in: AS 1965, S. 119–126; Bundesratsbeschluss über die Begrenzung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte (vom 28. Februar 1968), in: AS 1968, S. 362–370; Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (vom 16. März 1970), in: AS 1970, S. 305–313. Vgl. zu dieser Gewichtung: Piguët, Einwanderungsland Schweiz, S. 23–41.

185 1974 und 1975 waren es Verordnungen.

und durch Verordnungen und Verfügungen des federführenden EVD¹⁸⁶ ergänzt wurden, drittens die Einführung des für die ab 1970 verfolgte Kontingentierungs- politik notwendigen zentralen Ausländerregisters (ZAR)¹⁸⁷ sowie viertens die Regelung diverser speziell für den Vollzug des ANAG entscheidender Fragen,¹⁸⁸ wie Anpassungen der Gebührenordnung zum ANAG,¹⁸⁹ Zuständigkeiten der Fremdenpolizeibehörden¹⁹⁰ oder zusätzliche Regelungen von Einreise, Anmeldung und Aufenthaltsbewilligung der Ausländer.¹⁹¹ Überdies konnte der Bundesrat in Eigenkompetenz migrationspolitische Vereinbarungen mit anderen Staaten treffen. Neben der Anwerbevereinbarung mit Italien von 1948¹⁹² waren dies ein Übereinkommen über den «Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenz-

186 Seit 1964 erliess das EVD eine entsprechende Verfügung respektive Verordnung. 1975 erfolgte zudem eine Verordnung des EJPD.

187 Bereits die als Grundlage für das ZAR notwendige Erfassung der wegziehenden Ausländer wurde mittels BRB erlassen: Bundesratsbeschluss über die Meldung wegziehender Ausländer (vom 20. Januar 1971), in: AS 1971, S. 65 f. Das ZAR sowie ein vorgängiger Probelauf wurden mittels Verordnungen eingeführt: Verordnung über die Durchführung eines Probelaufs für das Zentrale Ausländerregister (vom 30. Juni 1971), in: AS 1971, S. 977–979; Verordnung über das Zentrale Ausländerregister (vom 25. September 1972), in: AS 1972, S. 2351–2354.

188 Einige dieser Erlasse standen im Kontext der ANAG-Revision in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre: Bundesratsbeschluss über Einreise und Anmeldung der Ausländer (vom 10. April 1946), in: AS 1946, S. 463–465; Bundesratsbeschluss über Änderung der fremdenpolizeilichen Regelung (vom 10. April 1946), in: AS 1946, S. 466; Bundesratsbeschluss über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung (vom 7. März 1947), in: AS 1947, S. 142–145; Bundesratsbeschluss über die Zusammenarbeit der Fremdenpolizei mit den Behörden des Arbeitsnachweises (vom 20. Januar 1948), in: AS 1948, S. 36; Bundesratsbeschluss betreffend politische Reden von Ausländern (vom 24. Februar 1948), in: AS 1948, S. 119 f.; Bundesratsbeschluss über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden (vom 21. April 1949), in: AS 1949, S. 398 f.; Bundesratsbeschluss über den Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen von ausländischen Arbeitskräften (vom 17. Mai 1949), in: AS 1949, S. 455 f.; Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über den Stellenwechsel ausländischer Arbeitskräfte (vom 21. März 1949), in: AS 1949, S. 200.

189 Änderungen der ursprünglich am 27. April 1934 erlassenen Gebührenordnung zum ANAG erfolgten in der untersuchten Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg am 11. April 1947, 30. Dezember 1955, 19. Januar 1965, 15. November 1966 und 27. November 1972 per BRB respektive Verordnung: Bundesratsbeschluss betreffend Änderung der Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 11. April 1947), in: AS 1947, S. 307–310; Bundesratsbeschluss über die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 30. Dezember 1955), in: AS 1955, S. 1190–1193; Bundesratsbeschluss betreffend Änderung des Bundesratsbeschlusses über die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 19. Januar 1965), in: AS 1965, S. 59; Bundesratsbeschluss betreffend Änderung des Bundesratsbeschlusses über die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 15. November 1966), in: AS 1966, S. 1446–1448; Gebührentarif zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Änderung vom 27. November 1972 (Verordnung), in: AS 1972, S. 2743–2745.

190 Siehe neben den in Anm. 188 erwähnten Bundesratsbeschlüssen aus der zweiten Hälfte der 1940er Jahre: Bundesratsbeschluss über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden (vom 13. März 1964), in: AS 1964, S. 370 f.

191 Siehe neben den in Anm. 188 erwähnten Bundesratsbeschlüssen aus der zweiten Hälfte der 1940er Jahre: Bundesratsbeschluss über die Zusicherung der Aufenthaltbewilligung zum Stellenantritt (vom 19. Januar 1965), in: AS 1965, S. 58.

192 Vereinbarung zwischen der Schweiz und Italien über die Einwanderung italienischer Arbeits-

verkehr» mit der BRD von 1952¹⁹³ sowie Vereinbarungen über den «Austausch von Gastarbeitnehmern (Stagiaires)» mit der BRD und mit Österreich von 1955 respektive 1956.¹⁹⁴ Zwar hatten diese bilateralen Verträge keine Gesetzeskraft, weil sie nicht durch die Bundesversammlung genehmigt wurden, doch erlangten sie Rechtswirksamkeit durch «die Zusicherung der Verwaltungsbehörden», gemäss der vertraglich festgelegten Praxis zu handeln.¹⁹⁵

Trotz dieser grossen Rechtssetzungskompetenz der Exekutive ist nicht zu vergessen, dass einige zentrale migrationspolitische Vorlagen vor das Parlament kamen: erstens die erwähnte ANAG-Teilrevision von 1948,¹⁹⁶ als Bundesbeschlüsse zweitens der Vertrag mit Frankreich vom 1. August 1946 betreffend Fragen des Arbeitsmarkts,¹⁹⁷ die bilateralen Anwerbeabkommen mit Spanien von 1961¹⁹⁸ und Italien von 1964¹⁹⁹ sowie die Sozialversicherungsabkommen mit Italien von 1953²⁰⁰ und 1963²⁰¹ und drittens die Überfremdungsinitiativen ab 1969.²⁰² Gerade mit dem direktdemokratischen Mittel der Initiative wurde versucht, indirekt Einfluss auf die von der Exekutive in eigener Kompetenz gestaltete Zuwanderungspolitik zu nehmen. Bereits vor den Überfremdungs-

kräfte in die Schweiz (Abgeschlossen in Rom am 22. Juni 1948. Datum des Inkrafttretens: 15. Juli 1948), in: AS 1948, S. 838–844.

- 193 Übereinkommen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr (abgeschlossen in Basel am 25. Januar 1952, Datum des Inkrafttretens: 20. Dezember 1952), in: AS 1952, S. 4–11.
- 194 Vereinbarung über den Austausch von Gastarbeitnehmern (Stagiaires) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland (abgeschlossen in Bonn am 2. Februar 1955, Datum des Inkrafttretens: 2. April 1955), in: AS 1955, S. 307–310; Vereinbarung über den Austausch von Gastarbeitnehmern (Stagiaires) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich (abgeschlossen in Bern am 19. März 1956, Datum des Inkrafttretens: 1. Mai 1956), in: AS 1956, S. 615–618.
- 195 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 73.
- 196 Bundesgesetz über Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 8. Oktober 1948), in: AS 1948, S. 221–227.
- 197 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 73.
- 198 Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in der Schweiz (vom 28. September 1961), in: AS 1961, S. 981–988.
- 199 Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (vom 17. März 1965), in: AS 1965, S. 397–410.
- 200 Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien über Sozialversicherung (vom 21. Dezember 1953), in: AS 1953, S. 241–251.
- 201 Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien über Soziale Sicherheit (vom 18. September 1963), in: AS 1963, S. 725–766.
- 202 Siehe Bundesblatt: Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung (vom 15. März 1968), in: BBl 1968, S. 526 f.; Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung (vom 20. März 1970), in: BBl 1970, S. 526 f.; Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz (vom 28. Juni 1974), in: BBl 1974, S. 171 f.; Bundesbeschluss über das Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» (4. Überfremdungsinitiative) (vom 8. Oktober 1976), in: BBl 1976, S. 643 f.; Bundesbeschluss über das Volksbegehren «zur Beschränkung der Einbürgerungen» (5. Überfremdungsinitiative) (vom 8. Oktober 1976), in: BBl 1976, S. 645 f.

initiativen hatte das Anwerbeabkommen von 1964 mit Italien zu öffentlichen Grundsatzdebatten über die bundesrätliche Ausländerpolitik geführt. Im Hinblick auf die hier verfolgte Fragestellung soll nach diesem Überblick über die Entwicklung des Ausländerrechts noch einmal betont werden, dass die Kantone bei dieser gesamten Entwicklung durch den Bundesrat und die federführenden Amtsstellen des Bundes stets mit einbezogen wurden. Im Gegensatz zu den eidgenössischen Räten, die nur bei Gesetzesvorlagen, Bundesbeschlüssen zu bilateralen Abkommen sowie ausländerpolitischen Initiativen zum Zuge kamen, konnten die kantonalen Behörden als Vollzugspartner der Bundesbehörden ihre Meinung in den Erarbeitungsprozess aller Vorlagen – auch von Verordnungen und Weisungen – in Vernehmlassungsverfahren und auf interkantonalen Konferenzen einbringen.²⁰³

3.3.2 Die zentrale Bedeutung der institutionellen föderalen Strukturen für die Kooperation von Bund und Kantonen in der Arbeitsmigrationspolitik

Der zentrale Grundsatz des im Theorieteil beschriebenen²⁰⁴ und hier in seinen Grundzügen zusammengefassten Systems des Vollzugsföderalismus lautet: Bund und Kantone sind aufeinander angewiesen. Daher herrscht in vollzugsföderalistisch organisierten Politikfeldern allgemein Kooperation vor und nicht Konflikt. Der Bund konnte seine Gesetze, Verordnungen und Weisungen nur in einer Form erlassen, welche die Kantone goutierten und buchstabengetreu umzusetzen bereit waren. Die Kantone mussten sich umgekehrt in der Auslegung der Vorgaben des Bundes grundsätzlich an die eidgenössischen Beschlüsse halten. Nicht nur der Bund, sondern auch die anderen Kantone achteten darauf, dass sich kein einzelner Kanton durch eine allzu freie Auslegung der Richtlinien Vorteile verschaffte.

Das System des Vollzugsföderalismus verlangte einen ständigen, engen Kontakt zwischen Bundes- und Kantonsbehörden, nicht nur im beschriebenen Vollzug bestehender Gesetze und Weisungen, sondern auch in deren politischer Weiterentwicklung. Bund und Kantone knüpften zur Kommunikation, Konsultation und Koordination im Bundesstaat ein komplexes Netz von vertikalen und horizontalen föderalen Strukturen: vertikal verlief die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen über die verschiedenen Ebenen des Bundesstaats; horizontal wurde der interkantonale Kontakt gepflegt.²⁰⁵ Von entscheidender Bedeutung im arbeitsmigrationspolitischen Vollzugsföderalismus waren die noch zu behandelnden interkantonalen Konferenzen, das heisst die Direktorenkonferenzen sowie die

203 Siehe dazu unten, S. 441 ff.

204 Siehe dazu Kap. 9.1.1.

205 Siehe dazu ebd.

Fachbeamtenkonferenzen.²⁰⁶ Diese in der politologischen Literatur gemeinhin den horizontalen Strukturen des schweizerischen Föderalismus zugeordneten Institutionen dienten – zumindest in der hier untersuchten Arbeitsmigrationspolitik – nicht bloss der horizontalen kantonalen Koordination, sondern stellten vielmehr zentrale vertikale Strukturen der bundesstaatlichen Kooperation zwischen Bund und Kantonen dar: Im Schoss der Konferenzen traten nicht nur Regierungsräte und Chefbeamten der Kantone zusammen, nein, mit den Kantonsvertretern tagten regelmässig ihre Partner aus dem Bundesrat und den Bundesämtern. Zentrale Funktionen der interkantonalen Konferenzen bestanden «im Austausch von Informationen und in der Abstimmung der Meinungen unter den Kantonen und mit dem Bund über interkantonale, gesamtschweizerische und internationale Probleme im jeweiligen Fachbereich». Wichtige Ziele waren «die gemeinsame Entwicklung von Lösungsvorschlägen [...] sowie die Pflege des persönlichen Kontakts».²⁰⁷ Wie unten gezeigt wird, bildeten die interkantonalen Konferenzen das hoch spezialisierte und differenzierte Kommunikationsnetzwerk, dessen die Spitzen des Bundes und der Kantone zur kontinuierlichen, wechselseitigen Absprache und Abstimmung im technokratischen Feld der Arbeitsmigrationspolitik bedurften. Teilweise wurden an die Konferenzen aussenstehende Referenten, vor allem aus der Wissenschaft, eingeladen, um zusätzliche Expertise zu gewinnen.²⁰⁸ Im vertrauten, durch engen persönlichen Kontakt gefestigten Kreis konnten die aufeinander angewiesenen politischen Partner in gemeinsamer Sprache tragfähige Entscheide formulieren.²⁰⁹ Als informell organisierte²¹⁰ Angelegenheit der Exekutiven und der Technokraten, der Spitzenbeamten der Fremdenpolizei- und der Arbeitsmarktbehörden, war die Arbeitsmigrationspolitik der parlamentarischen Debatte weitgehend entzogen.²¹¹

Zentrale Voraussetzung der Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund in den föderalen Institutionen war die Kompetenz der Kantone im Bereich der Arbeitsmigration.²¹² An den interkantonalen Konferenzen entwickelten die Exekutiven von Bund und Kantonen die Arbeitsmigrationspolitik weiter und besprachen Vollzugsregelungen. In der gemeinsamen programmatischen Gestaltung sowie bei der Festlegung der Implementierung erzielten Bund und Kantone einheitliche Regelungen, wie der Bund sie theoretisch zwar auch allein hätte schaffen können, welchen ohne die kantonale Mitbestimmung aber die Akzeptanz in der föderalen Vollzugspraxis gefehlt hätte.²¹³

206 Siehe dazu Kap. 3.3.3.

207 Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 9.

208 Siehe dazu Kap. 3.3.6.

209 Siehe dazu Kap. 3.3.3.

210 Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 9.

211 Zur Kritik an mangelndem Einfluss und fehlender Kontrolle der Parlamente und der Aktivbürgerschaft im bundesstaatlichen Kooperationssystem der interkantonalen Konferenzen vgl. Tamm, Kooperation im Schweizer Bundesstaat, S. 2.

212 Vatter, Föderalismus, S. 96.

213 Zum Gewicht der interkantonalen Institutionen in der föderalen Vollzugspraxis vgl. Abderhalden, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, S. 255.

Flache Hierarchien sowie konsensuale Entscheidungsfindung prägten daher sowohl die Entwicklung als auch die Implementierung der Arbeitsmigrationspolitik: der Bund versandte nicht einfach Kreisschreiben zur Information der Kantonsbehörden über Regelungen des Vollzugs, Neuregelungen wurden im Gegenteil intensiv mit den Vertretern der Kantone diskutiert. An Konferenzen informierten die Spitzenbeamten des Bundes ihre Kollegen in den Kantonen über Neuregelungen und beantworteten deren Fragen. Über wichtige Neuerungen führten sie mit den Kantonsvertretern konsultative Gespräche bereits im Entwurfsstadium. Danach wurden die Kantone im ordentlichen Vernehmlassungsverfahren des Bundes zu den Vorlagen begrüsst, und zwar nicht bloss zu Gesetzgebungsvorlagen wie der ANAG-Revision von 1948, sondern auch zu neuen Verordnungen des Bundes zum ANAG, wie z. B. zur BVO von 1970. Durch die konsultativen Gespräche an interkantonalen Konferenzen und die Anhörungen im Vernehmlassungsverfahren erhielten die Kantonsbehörden umfassende Mitsprachemöglichkeiten bei der Ausgestaltung der Arbeitsmigrationspolitik – bei Weitem nicht nur in Fragen der Vollzugspraxis.²¹⁴ Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in den interkantonalen Konferenzen war institutionalisiert, elementar für die politische Koordination im Bundesstaat und ein Musterbeispiel für gelebten Föderalismus. Die von den Konferenzen – oft in konsensgerichteter Diskussion und ohne Abstimmung²¹⁵ – gefassten Beschlüsse wurden von Bund und Kantonen befolgt, obwohl diese über keine direkte rechtsstaatliche Legitimation verfügten, da es bei aller allgemeinen Akzeptanz keine direkte gesetzliche Grundlage für die Arbeit der Konferenzen gab.²¹⁶

3.3.3 Die vier für die Arbeitsmigrationspolitik zuständigen interkantonalen Konferenzen

Die diversen interkantonalen Konferenzen waren allesamt aus einem Bedürfnis nach interkantonomer politischer Absprache – meist auf Anregung einzelner Kantonsvertreter – ins Leben gerufen worden. Im Verlauf des 20. Jahrhun-

²¹⁴ Zur föderalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen an interkantonalen Konferenzen und im Vernehmlassungsverfahren siehe unten, S. 441 ff.

²¹⁵ In den Protokollen der Konferenzen wurden Beschlüsse teils als Fazit einer Diskussion explizit genannt, teils erhielten von anderen Konferenzteilnehmern unterstützte oder unwidersprochene Voten stillschweigend Beschlusscharakter. Manchmal wurde an den Konferenzen über vom Bund oder von Kantonen eingebrachte Anträge nach Kantonen abgestimmt. Ein schönes Beispiel, wo sämtliche Varianten der Entscheidungsfindung vorkamen, bietet eine Konferenz, an der die Spitzen des EJPD mit den kantonalen Polizeidirektoren und Fremdenpolizeichefs den definitiven Entwurf der ANAG-Revision von 1948 gemeinsam erarbeiteten. CH-BAR#E4001C#1000/783#1389*, AZ 71, Protokoll der ausserordentlichen Polizeidirektoren-Konferenz vom 12. Februar 1948 in Bern.

²¹⁶ Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 24. – Dieser Mangel an rechtsstaatlicher Verbindlichkeit mag mit zur Vernachlässigung der interkantonalen Konferenzen und zur Unterschätzung ihrer Bedeutung in der Schweizer Politik durch die Forschung geführt haben.

derts entstand ein weit verzweigtes und in der Nachkriegszeit immer enger geknüpftes Netz von interkantonalen Konferenzen, in welchen Vertreter der Kantonsregierungen und kantonale Chefbeamte mit Bundesräten und Spitzen der Bundesverwaltung zusammentrafen. Im Bereich der Arbeitsmigration waren dies vonseiten der Kantone die Volkswirtschafts- und Polizeidirektoren sowie die Spitzenbeamten der Arbeitsämter und der Fremdenpolizeibehörden, vonseiten des Bundes die für die Arbeitsmigrationspolitik verantwortlichen Exponenten: die Vorsteher von EVD und EJPD sowie die Spitzenbeamten von BIGA und Eidgenössischer Fremdenpolizei – mit ihren je eigenen Interessenschwerpunkten in den Belangen des Arbeitsmarkts respektive in aufenthaltsrechtlichen Fragen. Nicht in Erscheinung traten Vertreter des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD), des heutigen Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Diese spielten in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik sehr wohl eine Rolle, wenn es um die Verhandlung der Schweizer Position mit Rekrutierungsländern, wie z. B. Italien, ging, nicht jedoch bei der Ausgestaltung der Arbeitsmigrationsinnenpolitik mit den Kantonen.²¹⁷ Teilweise waren auch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) respektive das ihm unterstellte Bundesamt für Sozialversicherung und das Eidgenössische Gesundheitsamt sowie weitere Abteilungen von EVD und EJPD in die Erarbeitung der Arbeitsmigrationspolitik mit den Kantonen involviert. Welche Departemente und Ämter sonst auch immer beteiligt waren, als entscheidende Akteure traten bei allen Fragen der Arbeitsmigration das BIGA und die Eidgenössische Fremdenpolizei auf.

Bei den interkantonalen Konferenzen sind Direktorenkonferenzen auf der Stufe der Regierungen und Fachbeamtenkonferenzen, an welchen sich Chefbeamte und Fachleute der Verwaltung trafen, zu unterscheiden. Für die Arbeitsmigrationspolitik zuständig waren im untersuchten Zeitraum die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) sowie die beiden Fachbeamtenkonferenzen des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) und der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs.²¹⁸ Unter den beiden Fachbeamtenkonferenzen existierten zudem Regionalkonferenzen für die verschiedenen Landesteile der Schweiz.

²¹⁷ Zu den Bundesbehörden und deren unterschiedlichem Einfluss auf die Arbeitsmigrationspolitik des Bundes vgl. Hirt, Bundesverwaltung, S. 44–55.

²¹⁸ Die hier und in der Literatur unter den interkantonalen Konferenzen subsumierten Fachbeamtenkonferenzen des VSAA und der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs sind streng genommen regelmässig stattfindende Versammlungen von Fachverbänden, funktionieren aber wie andere interkantonale Konferenzen. – Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten spielt für diese Untersuchung keine Rolle, da keine fremdenpolizeilichen Themen besprochen wurden, wie ein Blick in die Konferenzakten zeigt. Siehe: CH-BAR#E4001C#0099, Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten, 1942–1951; CH-BAR#E4001D#070, Polizeikommandantenkonferenzen, 1952–1971. – Neben den vier genannten bestehen heute die folgenden interkantonalen Konferenzen von kantonalen Amtsstellen, die sich ausschliesslich mit Migration befassen und somit den Bedeutungszuwachs der Thematik institutionell spiegeln: v. a. die Vereinigung Kantonaler Migrationsbehörden (VKM) als Vernetzung der Arbeit

Die Geschichte dieser vier interkantonalen Konferenzen wird im Folgenden ausführlich und mit Blick über die hier untersuchte Zeit hinaus auf die Vorgeschichte dargestellt, weil dadurch einerseits die Funktion und die Praxis dieser in der vollzugsföderalistisch organisierten Arbeitsmigrationspolitik zentralen Institutionen erfasst werden können, andererseits die zentrale Rolle ausländerpolitischer Themen für alle vier Konferenzen aufscheint, die für ihre Gründung sogar entscheidend waren. Die Ausländerpolitik prägte nicht bloss die Entwicklung der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, sondern auch für die anderen drei interkantonalen Konferenzen war der Bedarf an Koordination der Arbeitsmigrationspolitik ein Motor des institutionellen Ausbaus.²¹⁹

Alle vier interkantonalen Gremien tagten regelmässig an Jahreskonferenzen, respektive -versammlungen. Daneben gab es Arbeitstagungen, die teils regelmässig stattfanden (vor allem die Regionalkonferenzen des VSAA und der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs), teils nach Bedarf einberufen wurden (z. B. die Instruktionkurse des VSAA). Gemeinsam war den interkantonalen Konferenzen auch ihre Organisationsstruktur mit einem Vorstand, der zwischen den Plenarversammlungen tagte und die aktuellen Geschäfte führte und die Mitglieder bei Bedarf mit Informationen versorgte, zusätzliche Versammlungen einberief oder allenfalls zu erweiterten Vorstandssitzungen einlud. Unterschiedlich eng war das Verhältnis der vier interkantonalen Konferenzen zum Bund. Während die beiden Direktorenkonferenzen institutionell unabhängig vom Bund waren und inhaltlich die interkantonale Absprache sowie das Entwickeln einer gemeinsamen Haltung der Kantone (auch und gerade gegen den Bund) im Vordergrund standen, dienten die Fachbeamtenkonferenzen hauptsächlich der gemeinsamen Politikformulierung und der Vollzugsregelung zwischen den Amtsstellen des Bundes und der Kantone. Die inhaltlich enge Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in den Fachbeamtenkonferenzen fand ihre Entsprechung in der engen institutionellen Verflechtung: die Chefbeamten der Eidgenössischen Fremdenpolizei standen mit der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs stets in direktem Kontakt, obwohl sie nicht Mitglieder der Vereinigung waren. Im VSAA war der Chef der Sektion Arbeitskraft und Auswanderung als offizieller Vertreter des Bundes gar Vorstandsmitglied.²²⁰ Die Einberufung der Versammlungen sowie die Programmgestaltung wurden von der Amtsstelle des Bundes und dem Vorstand der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeibehörden respektive des VSAA gemeinsam vorgenommen.

Neben den üblichen interkantonalen Konferenzen fanden seltene Spezialtagungen statt, wobei es in bemerkenswerten Fällen sogar zu Versammlungen

der Migrationsbehörden der Kantone mit dem Bund; zudem die Konferenz der Integrationsdelegierten (KID). Vgl. Wichmann, Gestaltungsspielräume, S. 10.

219 Umgekehrt lassen sich an den interkantonalen Konferenzen zuverlässig die Konjunkturen der arbeitsmigrationspolitischen Themen ablesen.

220 In der untersuchten Zeit waren es die Sektionschefs Albert Jobin von 1936 bis 1957 und Georg Pedotti von 1958 bis 1975. Vgl. dazu: SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1957/58, S. 8–11; Jahresbericht 1975/76, S. 10.

über die Grenzen der einzelnen Konferenzen hinweg kam. Die ausserordentlichen Konferenzen sind für diese Untersuchung besonders aufschlussreich, weil sie aufzeigen, in welchen Sachfragen spezieller Gesprächsbedarf zwischen Bund und Kantonen bestand, und weil sie sämtliche Akteure der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik in einem einzigen Konferenzraum zusammenführten, was sehr selten der Fall war. Ein Beispiel einer solchen ausserordentlichen Konferenz ist die im zweiten Teil dieser Arbeit ausführlich analysierte, zweitägige Spezialkonferenz vom 17./18. Februar 1948, an der auf Einladung von Heinrich Rothmund, dem Chef der Polizeiabteilung des Bundes, die Chefs der kantonalen Fremdenpolizeibehörden und der kantonalen Arbeitsämter in Bern mit den Spitzen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der Sektion Arbeitskraft des BIGA zur Besprechung der grundsätzlichen Neuregelung der Schweizer Fremden- und Arbeitsmarktpolitik durch die Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948 zusammentraten.²²¹ Diese Spezialtagung war bereits das zweite Treffen dieser Art innert eines Jahres, nachdem das BIGA die Arbeitsämter und die Fremdenpolizeibehörden der Kantone und der Städte zu einer gemeinsamen Konferenz im Rahmen der Regionalkonferenzen der Arbeitsämter im Mai 1947 eingeladen hatte, um «verschiedene Probleme in Bezug auf die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte» zu besprechen.²²² Zu einer Verbindung der (fremden)polizeilichen und der volkswirtschaftlich-arbeitsmarktlichen Seite der Arbeitsmigrationspolitik kam es also fallweise auch an einer regulären interkantonalen Konferenz, wenn diese ihren Kreis erweiterte. Neben dem Beispiel vom Mai 1947 ist insbesondere die Polizeidirektorenkonferenz 1953 zu nennen, zu der die kantonalen Arbeitsamtsdirektoren mit eingeladen wurden, um «vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes» zu besprechen.²²³

Eine derartige Verklammerung der beiden Seiten der Arbeitsmarktpolitik war vom Bund her auch an den regulären interkantonalen Konferenzen permanent gegeben. An den interkantonalen Konferenzen, egal welcher Art, waren immer Vertreter des BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei zugegen, sofern das Thema Arbeitsmigration traktandiert war. Aus den Kantonen hingegen war an den regelmässig stattfindenden interkantonalen Konferenzen gemäss der für die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik charakteristischen Kompetenzaufteilung jeweils nur der (fremden)polizeiliche oder der volkswirtschaftlich-arbeitsmarktliche Teil der kantonalen Behörden zugegen. Eine verbindende Funktion hatten als Vertreter der Kantone allerdings wiederum der VSAA und die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs inne. Deren Präsidenten waren an den Versammlungen der Partnerorganisation manchmal als Gäste anwesend. Als die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizeibehörden

221 Siehe unten, S. 176 f.

222 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1946/47, S. 4.

223 Vgl. CH-BAR#E4300B#1971/4#201*, AZ E.016, Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, Bern.

im Verlauf der 1960er Jahre für immer wichtiger erachtet wurde, war der Präsident des VSAA an den Konferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs stets präsent.

Abschliessend lässt sich Folgendes festhalten: An den interkantonalen Konferenzen trafen sich die Spitzen der Regierungen und der Amtsstellen des Bundes und der Kantone und erörterten gemeinsam die ganze Spanne der Arbeitsmigrationspolitik, von den grossen Leitlinien bis zu Detailfragen der Zulassungspraxis. Bemerkenswert an diesen Konferenzen sind zwei Elemente der Kontinuität. Einerseits bildeten sie die fest institutionalisierten Gremien des föderalistischen Austauschs über sämtliche Belange der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik, andererseits trafen sich in ihrem Kreis über Jahre und in vielen Fällen gar über Jahrzehnte hinweg dieselben Amts- und Mandatsträger. Die Konferenzen genossen daher ein hohes institutionelles Ansehen und ihre Diskussionsergebnisse waren von grosser Verbindlichkeit. Zudem fanden die Verhandlungen in einem vertrauten «freund- eidgenössischen» Rahmen statt. Die Entscheidungsträger kannten sich persönlich und pflegten einen kollegialen und vertrauten Umgang. Sie verstanden sich als Gemeinschaft der Praktiker der Schweizer Volkswirtschaft respektive des Polizeiwesens, in der die geballte Entscheidungsgewalt und das vereinigte Fachwissen auf ihrem Gebiet zusammenkamen. Dieses Gemeinschaftsverständnis umspannte nicht nur die Mitglieder der Konferenzen aus den Kantonen, sondern auch die Vertreter des Bundes – Teilnehmer der Fachbeamtenkonferenzen respektive regelmässige «Gäste» aus Bundesbern im Fall der Direktorenkonferenzen –, welche die Arbeit in den interkantonalen Konferenzen ihrerseits als partnerschaftliche Kooperation auf Augenhöhe, geprägt durch gegenseitige Hochachtung und durch Respektierung der jeweiligen Zuständigkeiten und Kompetenzen, verstanden. In einer derartigen vertrauten und vertraulichen Atmosphäre wurde die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik kontinuierlich, in regem Austausch, bisweilen in harten Kontroversen, aber immer mit Blick auf die gemeinsam zu regelnde und zu bewältigende Praxis produktiv weiterentwickelt. Besonders gross war der Zusammenhalt in den Fachbeamtenkonferenzen, wo die Praktiker und Techniker des Bundes und der Kantone über ihre fachliche Domäne walteten. Mit dem Ziel, eine in der praktischen Umsetzung taugliche Regelung zu erwirken, spielte die fachspezifische Solidarität untereinander eine geradeso wichtige Rolle wie die Interessenlage des eigenen Kantons. In ihren komplexen Fachgebieten wollten sich die kantonalen Vollzugsbeamten primär gegenseitig über die Richtigkeit ihres Handelns versichern und vor Überraschungen und Entscheidungsnot in der Umsetzungspraxis schützen.²²⁴ Die BIGA-Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung, die Eidgenössische Fremdenpolizei, die kantonalen Arbeitsämter und die kantonalen Fremdenpolizeibehörden entwickelten die Arbeitsmigrationspolitik gemeinsam, indem ihre Vertreter bei Bedarf an den diversen interkantonalen Konferenzen zusammenkamen.

²²⁴ Zur engen Zusammenarbeit in Fachbeamtenkonferenzen vgl. Tamm, Kooperation im Schweizer Bundesstaat, S. 2–6.

Die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)

Die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz²²⁵ wird hier als erste und ausführlicher als die anderen Konferenzen behandelt, weil sie für die Arbeitsmigrationspolitik bezüglich ihrer politischen Verantwortung die wichtigste darstellte und zu Beginn der Nachkriegszeit gegründet wurde.²²⁶ Anhand der Gründungsgeschichte der bewusst nach dem Muster bestehender interkantonalen Konferenzen in anderen politischen Departementen eingerichteten VDK lässt sich viel Grundsätzliches über die alle ähnlich funktionierenden interkantonalen Konferenzen darstellen. In der Gründerzeit wurde über den Zweck und die Funktionsweise der VDK vieles explizit thematisiert, was in den anderen interkantonalen Konferenzen als *courant normal* keine ausdrückliche Erwähnung mehr fand, für diese aber genauso Gültigkeit hatte. Die VDK bietet sich daher für einen genaueren Blick auf das «Innenleben» des Vollzugsföderalismus in den interkantonalen Konferenzen an.

Gründungszweck: Lösung volkswirtschaftlicher Nachkriegsprobleme

Die VDK wurde während des Zweiten Weltkriegs «im Hinblick auf die grossen, gemeinsam zu lösenden Nachkriegsprobleme»²²⁷ ins Leben gerufen und war anfangs dem kriegswirtschaftlichen Denken und der Nachkriegskrisenvorsorge verhaftet. Gegründet wurde sie 1944 zur Besprechung der «Frage der Arbeitsbeschaffung» und anderer «sich uns stellender Nachkriegsprobleme».²²⁸ Initianten waren die Volkswirtschaftsdirektoren der Kantone Bern und Zürich, die Regierungsräte Max Gafner²²⁹ und Josef Henggeler,²³⁰ welche an der Gründungs-

225 Die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren wird auch (Kantonale) Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz genannt. Die VDK wird hier auf der Basis von Protokollen und Tätigkeitsberichten vorgestellt. Eine «kurze Rückblende» auf die Aktivitäten der VDK von 1944–1994 bietet die als «(bescheidenes) Nachschlagewerk» gedachte Jubiläumsschrift der Konferenz aus der Feder des ehemaligen Sekretärs der VDK, Yves Junod (1969–1990): Junod, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, S. 9.

226 Neben der VDK wurden nach dem Krieg diverse weitere interkantonale Konferenzen gegründet, so im Bereich der Volkswirtschaftsdirektionen und der Arbeitsämter die Interkantonale Vereinigung für Arbeitsrecht. Diese Vereinigung wurde 1945 ins Leben gerufen, weil es nach den Krisenjahren und dem Krieg geglückt habe, ein «mannigfaltiges sozialpolitisches Ideengut» aus diesen schwierigen Jahren umzusetzen, d. h. «diejenigen sozialpolitischen Forderungen zu verwirklichen, die von der sozialen Gerechtigkeit getragen werden und sich vom wirtschaftlichen Standpunkte aus verantworten lassen». StABL, VR 3256, 00.03.04, Interkantonale Vereinigung für Arbeitsrecht. Jahresbericht 1945, S. 2.

227 StABL, NA 2161, A14, 1. Tätigkeitsbericht der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (18. Oktober 1944 bis 18. Oktober 1945), S. 1.

228 StABL, NA 2161, A14, Direktion des Innern des Kantons Bern, Regierungsrat Gafner, 7. 10. 1944. An die Herren Volkswirtschaftsdirektoren der Kantone.

229 Vgl. Peter Stettler, Gafner, Max, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 12. 5. 2005, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5678.php>.

230 Vgl. Markus Bürgi, Henggeler, Josef, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 30. 8. 2006, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5919.php>.

versammlung zum Präsidenten respektive Vizepräsidenten der VDK gewählt wurden. Die beiden eröffneten ihr Vorhaben im Anschluss an eine von Bundesrat Kobelt in Bern einberufene Arbeitsbeschaffungskonferenz am 13. September 1944 ihren Kollegen.

Von Anfang an eine wichtige Rolle in der VDK nahm der Baselbieter Volkswirtschaftsdirektor Gschwind ein. Zwar war er an der Gründungsversammlung der VDK am 18. Oktober 1944 im Berner Rathaus nicht anwesend, wurde jedoch auf vielseitigen Vorschlag hin in den fünfköpfigen, nach regionalen (Wirtschaftsstruktur der Kantone) und parteipolitischen Gesichtspunkten zusammengesetzten Vorstand gewählt – nicht zuletzt als «prominenter Vertreter der katholisch-konservativen Partei». ²³¹ Alle Beteiligten sahen in der neu geschaffenen Konferenz eine wichtige Institution. Gschwind übernahm «angesichts der Wichtigkeit der Aufgabe das Mandat», obwohl er bereits genügend «Ämter und Ämtchen» habe. ²³²

Von Bund und Kantonen benötigte Schnittstelle föderalistischer Politikgestaltung

Die VDK konnte sich sofort als einflussreiches Organ der föderalistischen Politikentwicklung im politischen System der Schweiz positionieren. Gleich an der ersten Sitzung am 18. Oktober 1944 in Bern wurde der von da an sehr rege gepflegte Austausch zwischen Kantons- und Bundesbehörden über aktuelle Fragen der Volkswirtschaft etabliert. Bundespräsident Stampfli bekundete mit seiner Anwesenheit, dass der Bund die Schaffung der VDK begrüßte. ²³³ Neben dem Chef des EVD waren die Spitzen des BIGA und der kriegswirtschaftlichen Behörden sowie weitere Chefbeamte des Bundes der Einladung der VDK gefolgt, um gemeinsam mit den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren zunächst Referate der beiden Initianten der Tagung, Henggeler und Gafner, zu den Themen «Versetzungszulagen während der Kriegskrisenzeit», «Organisation der Arbeitslager» und «Erneuerung des Produktionsapparates» zu hören und sich in der anschliessenden Diskussion auf das weitere gemeinsame Vorgehen hinsichtlich dieser Themen zu einigen, welche entweder in der Entwurfsphase zu neuen Bundeserlassen standen – wie die ersten beiden Themen – oder grundlegende volkswirtschaftliche Probleme darstellten, deren Lösung gemeinsamer Anstrengungen von Bund und Kantonen bedurften. ²³⁴ Von der ersten Sitzung an verfolgten die föderalistischen Partner in der VDK das Ziel, aktuelle Fragen gemeinsam zu regeln. Generell ging es dabei immer,

231 StABL, NA 2161, A14, Direktion des Innern des Kantons Bern, Regierungsrat Gafner, 19. 10. 1944. An Herrn Regierungsrat Dr. Gschwind, Liestal.

232 StABL, NA 2161, A14, Direktion des Innern, Regierungsrat Dr. H. Gschwind, Liestal, 24. 10. 1944. An die Direktion des Innern des Kantons Bern.

233 StABL, NA 2161, A14, Protokoll der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz vom 18. Oktober 1944 in Bern, S. 1.

234 Ebd., S. o.

auch wenn man sich in der Sache grundsätzlich einig war, um Zuständigkeiten im Vollzug, um kantonale Spielräume und um finanzielle Abgeltung. Die Kantonsvertreter nutzten die VDK, um sich untereinander zu einigen und sodann ihre Anliegen – z. B. bezüglich Gesetzgebungsvorlagen – gegenüber dem Bund koordiniert vorzutragen. Bundesrat Stampfli anerkannte diesen Willen der Kantone, indem er abschliessend zum Traktandum «Versetzungszulagen während der Kriegskrisenzeit» zur Kenntnis nahm, «dass die Konferenz die Einwände der Kantone zu den ihrigen macht und sich damit solidarisch erklärt. Vorerst wird nun also der Entwurf umgearbeitet.»²³⁵ Exemplarisch zeigt sich an dieser in der Gründungsversammlung besprochenen Vorlage, wie die in der VDK gebündelte Meinung der Kantone in die Gesetzgebung des Bundes einfließt. Im ersten Tätigkeitsbericht stellte der Präsident der VDK rückblickend mit Befriedigung fest, «dass die spätern Entwürfe den Wünschen und Anregungen der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz, wie sie an der Gründungsversammlung vom 18. Oktober 1944 zum Ausdruck gebracht wurden, mehrheitlich Rechnung tragen».²³⁶ In ähnlicher Weise bilanzierte der Bericht für die anderen an der Gründungsversammlung besprochenen Themen, dass der Bund die in der VDK geäusserten Vorstellungen der Kantone im weiteren Gesetzgebungsprozess mehrheitlich berücksichtigt habe.

Obwohl die VDK vordergründig eine Stärkung der Einflussnahme der Kantone auf die Bundespolitik darstellte, hatte der Bund ebenfalls ein grosses Interesse an deren Schaffung, wie seine Vertreter bereits in der Vorbereitung der Gründung der VDK bezeugten.²³⁷ Der Bundesrat und die Spitzenbeamten der Verwaltung schätzten die fundierten Diskussionen mit den Vertretern der Kantonsregierungen sehr. Im Rahmen der Konferenz konnten sie den Kantonen ihre Vorlagen während der Gesetzgebungsphase erläutern und die Haltung der Kantone sondieren, um die Erlasse in einer Form auszuarbeiten, welche die Kantone mittrugen. Der direkte Kontakt in der VDK war eine beidseits willkommene Ergänzung zum Vernehmlassungsverfahren, einerseits um die eigenen Positionen zu bekräftigen, andererseits um produktiv eine föderalistisch tragfähige Lösung zu erwirken. Bei Geschäften, zu welchen (noch) keine schriftliche Vernehmlassung durchgeführt worden war, diente die VDK als alleinige Plattform für den Meinungsaustausch zwischen Bund und Kantonen im Gesetzgebungsprozess.

Anlässlich der ersten Sitzung der VDK erklärte sich der Bund bereit, «das Organ der <Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz> inskünftig zur Vorberatung und gegenseitigen Besprechung einschlägiger Fragen der schweizerischen Volkswirtschaft heranzuziehen». Die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren waren sich bewusst, dass die neu geschaffene Konferenz «wertvollen Einfluss

²³⁵ Ebd., S. 9.

²³⁶ StABL, NA 2161, A14, 1. Tätigkeitsbericht der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz (18. Oktober 1944 bis 18. Oktober 1945), S. 3.

²³⁷ StABL, NA 2161, A14, Protokoll der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz vom 18. Oktober 1944 in Bern, S. 2.

gewinnen» konnte.²³⁸ Der erste Jahresbericht der VDK verdeutlichte die entscheidende Rolle, welche ihr der Bund im politischen Prozess des föderalistischen Staatswesens von der ersten Sitzung an zumass: «Diese Anerkennung des Bundes darf als erfreuliches Aktivum gebucht werden, da die Konferenz dadurch die Möglichkeit einer wertvollen Einflussnahme auf die Gestaltung der Bundesgesetzgebung und die Behandlung allgemeiner volkswirtschaftlicher Aufgaben gewinnt.»²³⁹ Die VDK entfaltete von allem Anfang an eine grosse Wirkung, weil ihre Gründung einem vielseitigen Bedürfnis entsprach und eine Lücke im politischen System der Schweiz schloss.²⁴⁰ Bis anhin hatte «unter den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren keine ausreichende Gelegenheit bestand[en], um gemeinsam interessierende Fragen zu besprechen und einen kontinuierlichen Meinungs austausch zu pflegen», benannte Präsident Gafner das zentrale Manko aus der Sicht der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren. Interkantonale Zusammenkünfte, wie sie für andere Departemente schon seit Jahrzehnten bestünden, fehlten für das Gebiet der Volkswirtschaft.²⁴¹ Ein Grund dafür lag in den «uneinheitlich abgegrenzten kantonalen Kompetenzen im Gebiet des Volkswirtschaftswesens»²⁴² – in verschiedenen Kantonen waren unterschiedliche Departemente für diesen Politikbereich zuständig. Die Volkswirtschaftsdirektoren seien zwar gelegentlich vom Vorsteher des Eidgenössischen Militärdepartements zu Arbeitsbeschaffungskonferenzen zusammengerufen worden, die sich als «gute Plattform zur mündlichen Orientierung und Aussprache» erwiesen hätten. Dem Willen zu mehr kantonalen Initiative auf dem Gebiet der Volkswirtschaft genügte dies jedoch keineswegs. Neue Strukturen mussten geschaffen werden: «Es ist aber nicht dasselbe, ob man zu einer vom Bundesrat anberaumten Konferenz und zur Behandlung von ihm festgesetzter Traktanden einberufen wird, oder ob man in der Wahl der Verhandlungsgegenstände frei ist und sich nicht nur darüber äussern, sondern auch selbständig Beschlüsse fassen kann.»²⁴³ Der in selbstbewusster Rhetorik vorgetragene Anspruch der Gründer der VDK auf eine vermehrt kantonale

238 StABL, NA 2161, A14, Direktion des Innern des Kantons Bern, Regierungsrat Gafner, 4. 12. 1944. An die Mitglieder der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz.

239 StABL, NA 2161, A14, 1. Tätigkeitsbericht der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz (18. Oktober 1944 bis 18. Oktober 1945), S. 2.

240 Im Vorwort der Jubiläumsschrift zum 50-jährigen Bestehen der Konferenz pries der damalige Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, die VDK in diesem Sinn: «Die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren gehört zu jenen Institutionen, die für das gute Funktionieren unseres föderalistischen Systems absolut notwendig sind. Sie ergänzt auf ideale Weise die klassischen Stützpfiler des Schweizer Hauses, d. h. die Eidgenössischen Räte und den Bundesrat sowie die kantonalen und kommunalen Parlamente und Regierungen, aber auch die nationalen Berufsverbände. Die Konferenz ist für den Bundesrat, und insbesondere für den Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements, ein unabdingbares «Hilfsmittel.» Junod, Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, S. 5.

241 StABL, NA 2161, A14, 1. Tätigkeitsbericht der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz (18. Oktober 1944 bis 18. Oktober 1945), S. 1.

242 Ebd.

243 Ebd.

Gestaltung der Schweizer Volkswirtschaft wurde nicht zufällig gegen Ende des Zweiten Weltkriegs erhoben. Einerseits waren sich die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren bewusst, dass die für den Übergang aus der Kriegswirtschaft in die Nachkriegszeit erwarteten Probleme nur in gemeinsamer Anstrengung zu lösen waren. Andererseits wollten die Kantone in ungeduldiger Erwartung des Endes des Vollmachtenregimes ihre Ansprüche auf mehr Mitsprache respektive auf Autonomie in volkswirtschaftlichen Fragen anmelden.

Wie der erste Tätigkeitsbericht der VDK eindrücklich zeigt, konnte die VDK ihre Rolle an der Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen sofort ausfüllen. Bereits nach einem Jahr hatte sich die VDK als Ansprechpartner von Bundesrat und Bundesverwaltung und als koordinierte Stimme der kantonalen Volkswirtschaften etabliert. Ihr Einfluss auf die Bundespolitik zeigte sich nicht nur anlässlich der Gründungsversammlung. Direkt von der Gründung der VDK an wurden ihre Vertreter – wie von Bundespräsident Stampfli versprochen – zu Besprechungen der Bundesbehörden eingeladen, wenn diese für die Kantone von Belang waren. Auch verstand es die VDK, die Meinungsbildung der Kantonsregierungen in volkswirtschaftlichen Fragen zu koordinieren, indem sie die Mitglieder ihrer Konferenz per Rundschreiben mit den ihr vorliegenden – nicht zuletzt aus erster Hand von den Bundesbehörden erhaltenen – Informationen zu sämtlichen aktuellen Themen versorgte, Vernehmlassungen unter ihren Mitgliedern zu Vorlagen des Bundes durchführte und darauf abgestützt in Vorstands- und in Plenarsitzungen eine interkantonale Position erarbeitete, die in einer Eingabe an den Bund dargelegt werden konnte.²⁴⁴ Das Ziel der interkantonalen Meinungsbildung in der VDK war nicht zuletzt der föderalistische Ausgleich zwischen unterschiedlichen kantonalen Haltungen – was auch im Interesse des Bundes lag. Überdies nahm die VDK wie geplant eine eigene Themensetzung vor, indem an ihren Konferenzen Vertreter aus den eigenen Reihen Thesen zu relevanten volkswirtschaftlichen Fragen zur Diskussion stellten und Bundesräte (insbesondere der Vorsteher des EVD) sowie Spitzenbeamte des Bundes (vor allem des BIGA) eingeladen wurden, um über aktuelle Vorlagen der Bundesgesetzgebung zu referieren. Die Konferenztätigkeit war bereits im zweiten Jahr des Bestehens der VDK sehr rege. Die VDK thematisierte sämtliche für die Schweizer Volkswirtschaft relevanten Fragen an ihren Konferenzen oder zumindest im Vorstand und etablierte sich unter dem aktiven Vorstand, in dem Präsident Gafner und Vizepräsident Henggeler den Takt vorgaben, und nicht zuletzt dank dem vom Berner Arbeitsamtsvorsteher Hans Luck geführten Sekretariat der Konferenz, das die zahlreichen Rundschreiben versandte, als Informationsdrehscheibe, Diskussionsforum und Entscheidungsort. An den Konferenzen der VDK beteiligten sich alle Kantone als Mitglieder und die Spitzen des EVD als Gäste. Je nach Traktanden waren die Chefbeamten der entsprechenden Bundesämter (auch aus anderen Departementen) anwesend.

244 So geschehen z. B. zur Frage der «Erneuerung des Produktionsapparates». Vgl. ebd., S. 6 f.

Das heisst, wenn es um die Arbeitsmigrationspolitik ging, waren das BIGA und häufig auch die Fremdenpolizei vertreten.²⁴⁵ Die VDK hatte also ihr an der Gründungskonferenz formuliertes Ziel, «die Zusammenarbeit unter den Kantonen einerseits sowie zwischen Bund und Kantonen andererseits auf volkswirtschaftlichem Gebiet zu fördern, die Fühlung unter den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren aufrecht zu erhalten und durch Fassung selbständiger Beschlüsse eine gemeinsame, wirkungsvolle Stellung zu eidgenössischen Vorlagen zu ermöglichen», sogleich erreicht.²⁴⁶ Mit Genugtuung hob die VDK in ihrem zweiten Tätigkeitsbericht hervor, dass sie «stets von allen in Betracht fallenden Bundesinstanzen, in bedeutsamen volkswirtschaftlichen Fragen um ihre Stellungnahme angegangen» wurde.²⁴⁷ Die umfassende Berücksichtigung der VDK als bevorzugter föderalistischer Partner der Bundesbehörden belegt die grosse sofortige Bedeutung der neuen Institution und deren Wertschätzung durch Bundesrat und Spitzenbeamte. Bundesrat (z. B. Stampfli 1946)²⁴⁸ und Chefbeamte (z. B. BIGA-Chef Kaufmann 1947)²⁴⁹ sparten denn auch nicht mit Lob für die gute und wertvolle Zusammenarbeit mit den Kantonen im Rahmen der VDK.

Insbesondere an einer engen Beziehung zum BIGA war den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren viel gelegen. Um bei wirtschaftlichen und sozialpolitischen Fragen generell konsultiert zu werden, forcierte die VDK den Kontakt zum BIGA 1947 an ihrer Jahreskonferenz, indem sie BIGA-Direktor Max Kaufmann einlud, die aktuellen Vorlagen aus dem Tätigkeitsbereich des BIGA vorzustellen. Bei dieser Gelegenheit bekundete Kaufmann den Willen, mit der VDK in Zukunft eine «fruchtbare Zusammenarbeit» zu pflegen, um die anstehenden gesetzgeberischen Arbeiten voranzutreiben.²⁵⁰ Vor allem aber nahmen die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, insbesondere Präsident Gafner und Vizepräsident Henggeler, die Gelegenheit des Treffens mit Kaufmann wahr, um ihre Vorstellungen der Zusammenarbeit zwischen dem BIGA und den Kantonen kundzutun. Sie betonten, wie wichtig für sie die Teilnahme des BIGA-Direktors an ihrer Konferenz und wie nötig ein engerer Kontakt zwischen dem BIGA und der VDK sei. Der Bund solle in Zukunft «unsere Konferenz

245 So waren an der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17./18. September 1948 in Bottmingen nicht nur BIGA-Direktor Max Kaufmann und der Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA Albert Jobin anwesend, sondern auch Heinrich Rothmund, der Chef der Polizeiabteilung des EJPD. StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 10 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen (Baselland), S. 2.

246 StABL, NA 2161, A14, 2. Tätigkeitsbericht der Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz (18. Oktober 1945 bis Ende November 1946), S. 20.

247 Ebd., S. 21.

248 Ebd., S. 1.

249 StABL, NA 2161, A14, Kantonale Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz, der Präsident, Gafner, Bern, 13. 12. 1947. An die Herren Mitglieder der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz.

250 StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 8 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 21. und 22. November 1947 in Neuenburg, S. 18.

vermehrt zur Vernehmlassung einladen und sich nicht nur auf die Einberufung von Fachbeamten der Kantone begnügen. Dabei ist es von Bedeutung, dass das BIGA unsere Konferenz begrüsst, bevor der Bund entschieden hat.»²⁵¹ Speziell ein Thema wollten die Volkswirtschaftsdirektoren direkt mit dem BIGA besprechen und somit quasi zur vollzugsföderalistischen Chefsache erklären: die «Frage der ausländischen Arbeitskräfte».²⁵²

Bereits an der Jahreskonferenz 1948 der VDK wurden die im Vorjahr geäusserten Vorstellungen von VDK und BIGA eingelöst und der beidseitige Wille zur engen Zusammenarbeit in die Tat umgesetzt. Ein Hauptthema der Konferenz bildete das «Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz». Anwesend waren die entscheidenden Chefbeamten. Neben BIGA-Direktor Kaufmann nahm auch der in dieser Frage federführende Sektionschef Albert Jobin teil. Das Referat zum Thema hielt der Chef der Polizeiabteilung Heinrich Rothmund.²⁵³

Föderalistische Gemeinschaftspflege in engem persönlichem Kontakt

Nach nur drei Jahren war die VDK nicht nur im Kontakt mit dem Bund, sondern auch intern institutionell und personell gefestigt. Erstens wurden 1948 die Satzungen der VDK verabschiedet. Zweitens gehörten Ende 1948 die Volkswirtschaftsdirektoren aller Kantone und Halbkantone ausser Freiburg der VDK an.²⁵⁴ Und drittens wurde bereits 1946 die von Beginn weg intensive fachliche Zusammenarbeit der Kantonsvertreter in der VDK durch den bewusst geförderten informellen persönlichen Kontakt ergänzt und bestärkt. Die Plenarversammlungen der VDK wurden nicht mehr bloss eintägig abgehalten. Das Programm erstreckte sich vielmehr über ein ganzes Wochenende. Im Zentrum stand die Konferenz am Samstagvormittag. Um diesen geschäftlichen Teil herum wurde ein soziales Rahmenprogramm zusammengestellt. VDK-Präsident Gafner kündigte für die Konferenz vom 17. Mai 1946 im Tessin an,²⁵⁵ dass man sich bereits am Freitagabend ab 20 Uhr zu einem «kollegialen «Abendhöck» zusammenfinde.²⁵⁶ Der Tessiner Staatsrat als Gastgeber der Konferenz in Lugano gestaltete das Treffen am Vorabend als feudales Bankett im Hotel «Villa Castagnola».²⁵⁷ Und am Tag

²⁵¹ Ebd., S. 6 (Votum Henggeler).

²⁵² Ebd.

²⁵³ StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 10 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen (Baselland), S. 1 f., 7 f.

²⁵⁴ Junod, Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, S. 17. Freiburg trat 1956 der VDK bei. Vgl. ebd.

²⁵⁵ «Die VDK hielt 1946 keine eigentliche Jahresversammlung ab, sondern zwei Arbeitstagen in Lugano und Basel.» Ebd.

²⁵⁶ StABL, NA 2161, A14, Kantonale Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz, der Präsident, Gafner, Bern, 15. 4. 1946. An die Herren Mitglieder der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz, S. 1.

²⁵⁷ StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 4 der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz vom 18. Mai 1946 in Lugano, S. 32.

nach der Konferenz fuhren verschiedene Teilnehmer der VDK nach Mailand zu einer Stadtbesichtigung, bei der «die Kriegszerstörungen der lombardischen Kapitale [...] einen nachhaltigen Eindruck» hinterliessen.²⁵⁸ Exkursionen, welche Geselligkeit mit anschaulicher fachlicher Weiterbildung verbanden, organisierten die Volkswirtschaftsdirektoren fortan regelmässig im Rahmenprogramm ihrer Konferenzen. So standen z. B. im Anschluss an die Tagung vom 2. Juli 1946 in Basel am 3. Juli eine Besichtigung des Flugplatzes Basel-Mülhausen und eine Fahrt nach Colmar auf dem Programm.²⁵⁹ Solche Exkursionen zeugen einerseits von der intensiven Gemeinschaftspflege in der VDK, andererseits von der hohen Professionalität des Gremiums, das bestrebt war, sich ein eigenes Bild der Volkswirtschaft vor Ort zu verschaffen. Dass 1946 gleich zwei Auslandsexkursionen auf dem Programm standen, belegt, dass die Volkswirtschaftsdirektoren über den Tellerand hinausschauten und die Schweizer Volkswirtschaft in ihrer internationalen Vernetzung begriffen, hier im speziellen Kontext des kriegszerstörten Europa, in dem sich die Schweiz mit ihrem intakten Produktionsapparat nach dem Kriegsende wirtschaftlich neu positionierte – z. B. durch die Rekrutierung von ArbeiterInnen aus den angrenzenden, von Arbeitslosigkeit geplagten Ländern.

Bewusst wurden Tagungsorte in unterschiedlichen Regionen der Schweiz gewählt. An den Konferenzen konnte dadurch der föderalistische Zusammenhalt der verschiedenen Landesteile zelebriert werden, und die Gastgeber nutzten die Besuche, um die volkswirtschaftliche Bedeutung ihres Kantons zu betonen und den Gästen mit einem interessanten Rahmenprogramm und grosszügiger Bewirtung zu imponieren. Anlässlich der am 17./18. September 1948 vom Kanton Baselland in Bottmingen ausgerichteten Konferenz wurde z. B. während einer gemeinsamen Fahrt auf dem Dieselschlepper «Uri» von Basel nach Strassburg mit anschliessender Hafenbesichtigung den Besuchern aus der gesamten Schweiz – manche von ihnen fuhren zum ersten Mal auf dem Rhein und waren entsprechend beeindruckt – die «wichtige Rolle [der] Rheinschiffahrt im schweizerischen Wirtschaftsleben» vor Augen geführt.²⁶⁰ Organisiert und finanziert wurde diese eigentliche PR-Veranstaltung zugunsten der Schweizer Rheinschiffahrt von der Schweizerischen Reederei A. G., deren Direktion und Ausschuss des Verwaltungsrats die Exkursion begleitete. Ursprünglich war gar eine Schifffahrt von Basel bis nach Rotterdam geplant. Auch in der Strassburger Variante umfasste das Programm der VDK drei ganze Tage, wobei der geschäftliche Teil auf den Freitag beschränkt blieb.

Am geselligen Teil der Exkursion nahmen übrigens nicht nur Kantonsvertreter teil, sondern auch die Spitzenbeamten aus Polizeiabteilung und BIGA, Rothmund

258 Ebd.

259 StABL, NA 2161, A14, Kantonale Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz, der Präsident, Gafner, Bern, 8. 6. 1946. An die Herren Mitglieder der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz.

260 StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 10 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen (Baselland), S. 10.

und Jobin, was zeigt, dass nicht bloss zwischen den Vertretern der Konferenz, sondern auch zu den «Gästen» aus Bundesbern der persönliche Kontakt gepflegt wurde.²⁶¹ – Dass Jobin und speziell auch Rothmund am gesellschaftlichen und fachlichen Networking teilnahmen, ist 1948, im Schlüsseljahr der intensiven Vernetzung der Arbeitsmigrationspolitik zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden, besonders bemerkenswert.²⁶² Rothmund hielt nicht bloss an der VDK-Konferenz vom September in Bottmingen ein Grundsatzreferat zum «Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz»,²⁶³ er stand auch vorher und nachher im Austausch mit der VDK, als diese ihre «Thesen zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte» verfasste.²⁶⁴ Der intensiv gepflegte informelle Kontakt trug entscheidend zu einem Gemeinschaftsgefühl bei, welches die Vertreter der Kantone und des Bundes verband. Diesen auf die gesamte Arbeit der Konferenz ausstrahlenden Geist der VDK pries 1994 anlässlich des 50-jährigen Bestehens der damalige Präsident der Konferenz, Jean-Pierre Beuret: «Im Laufe dieses halben Jahrhunderts erwies sich die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren trotz der oft schwierigen Materien, mit denen sie sich zu befassen hatte, als Hort der Menschlichkeit. Hier trafen sich Regierungsräte mit ihren gemeinsamen Problemen, um miteinander zu sprechen, Ideen auszutauschen und Erfahrungen zu teilen. Bande der Freundschaft wurden geknüpft, eine Geschlossenheit entstand, einer verschworenen Gemeinschaft gleich. Derselbe Geist prägte die Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Konferenz und dem Bundesrat, der an der Spitze des Volkswirtschaftsdepartementes stand, seinen Mitarbeitern und den Persönlichkeiten, die regelmässig zu den Tagungen eingeladen wurden.»²⁶⁵

Der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA)

Entstehungsgeschichte

Neben der VDK ist der VSAA die zweite zentrale interkantonale Vereinigung auf volkswirtschaftlicher Seite der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik. Während sich in der VDK die politisch verantwortlichen kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren treffen, ist der VSAA die Dachorganisation der öffentlichen Arbeitsämter der Kantone und Gemeinden der Schweiz und somit – zumindest

261 StABL, NA 2161, A14, Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz vom 17./18. September 1948 im Schloss Bottmingen. Diverse Dokumente.

262 Siehe dazu das Schwerpunktkapitel zu 1948, Kap. 4.1.2.

263 StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 10 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen (Baselland), S. 1.

264 StABL, NA 2161, A14, Konferenz kantonale Volkswirtschaftsdirektoren, der Präsident, Gafner, Bern, 8. 11. 1948. An die Herren Mitglieder der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz.

265 Junod, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, S. 7.

seit seiner Reorganisation 1926 – der Zusammenschluss der entscheidenden Praktiker des Arbeitsmarkts und der Arbeitsmigration. Seit seiner Gründung 1903 ist das Hauptanliegen des VSAA die Koordination der Anstrengungen der kantonalen und städtischen Arbeitsämter der Schweiz auf dem Gebiet des Arbeits- und Stellenmarkts.²⁶⁶ Wie bei der VDK ging die Initiative zur Gründung der Vereinigung nicht vom Bund aus, obwohl die neue Vereinigung Aufgaben der gesamtschweizerischen politischen Koordination übernahm, die ganz im Sinn der Zentralgewalt waren, von dieser aber mangels Kompetenzen und Strukturen nicht wahrgenommen wurden. Bezeichnenderweise leistete der Schweizerische Städteverband die Vorarbeit zur Gründung des VSAA. Treibende Kraft war insbesondere die Stadt Zürich. In Zürich waren wie in den anderen städtischen Zentren der Schweiz die Folgen der rasanten industriellen Entwicklung des Landes und der damit verbundenen gesellschaftlichen Umwälzungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts besonders heftig zu spüren. Landflucht und Zustrom zu den industriellen Arbeitsplätzen führten in den Städten zu einem dynamischen Arbeitsmarkt, aber auch zu einem Heer von erfolglos Stellen Suchenden. Die Arbeitsvermittlung wurde daher im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts zunächst in den Städten als öffentliche Aufgabe erkannt. Die ersten Arbeitsämter der Schweiz wurden 1888 in Bern, 1890 in Basel, 1897 in Winterthur und 1900 in Zürich eingerichtet. Diese und ein paar weitere kantonale und kommunale Arbeitsämter gründeten 1903 in Zürich den VSAA. Erster Präsident wurde der Zürcher Stadtrat Friedrich Erismann, erster Sekretär der «Verwalter» (wie damals der Vorsteher/Direktor bezeichnet wurde) des Stadtzürcher Arbeitsamts Emanuel Bohny, der das Amt bis 1929 bekleidete.²⁶⁷

In seinen ersten zwei Jahrzehnten ersetzte der VSAA das bis 1921 fehlende Eidgenössische Arbeitsamt als Koordinationsstelle für einen Arbeits- und Stellenmarkt, der die Kantons- und Gemeindegrenzen längst gesprengt hatte. Die Gründungsversammlung des VSAA forderte 1903 vom Eidgenössischen Industriedepartement (bis 1914 die Bezeichnung für das EVD) die Schaffung eines Eidgenössischen Arbeitsamts und beauftragte das Stadtzürcher Arbeitsamt, als sofortige, provisorische Übergangslösung eine gesamtschweizerische Zentralstelle für Arbeitsvermittlung einzurichten. Die Hauptaufgabe der Zentralstelle bestand im Informationsaustausch über offene Stellen unter den öffentlichen Arbeitsämtern der Schweiz und des benachbarten Auslands. (Der Arbeitsmarkt war vor dem Ersten Weltkrieg noch nicht an Landesgrenzen gebunden.) Während die Forderung nach einem eidgenössischen Arbeitsamt noch knapp 20 Jahre unerfüllt blieb, subventionierte der Bund ab 1909 immerhin die öffentlichen und

²⁶⁶ Vgl. zur Geschichte des VSAA und speziell zu dessen Gründung die beiden vom ehemaligen Präsidenten respektive vom Sekretär des VSAA verfassten Festschriften zum 100- bzw. 50-jährigen Jubiläum des VSAA: Engler, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter; Schlegel, 50 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter. Ebenso die Festschrift zum 100-jährigen Bestehen des Arbeitsamts des Kantons Aargau: Streif, Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft, S. 67 f. – Meinem Text liegt im Wesentlichen die Darstellung von Engler zugrunde.

²⁶⁷ Engler, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 8.

einige nicht gewinnorientierte private Arbeitsnachweisstellen – eine Unterstützung, die bis in die 1980er Jahre beibehalten wurde, auch wenn die Beiträge 1948 massiv gekürzt wurden.²⁶⁸ Die Kosten der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung übernahm der Bund ganz, die übrigen Ausgaben des VSAA zur Hälfte.²⁶⁹ Das finanzielle Engagement des Bundes war Ausdruck von dessen vitalem Interesse an der Tätigkeit des VSAA und der Zentralstelle sowie ein pekuniäres Eingeständnis seiner Unterlassungssünden in der Schweizer Arbeitsmarktpolitik.

1926 wurde der VSAA grundlegend neu ausgerichtet und reorganisiert. In der Anpassung an die damals neu geschaffenen Grundstrukturen der Schweizer Arbeitsmarktpolitik (eine solche entstand erst aufgrund der Erfahrungen mit der Nachkriegskrise von 1920–1923) fand der VSAA seine fortan gültige Form. Nachdem erstens 1921 das Eidgenössische Arbeitsamt eingerichtet worden war²⁷⁰ und vom VSAA respektive vom Stadtzürcher Arbeitsamt die Zentralstelle für Arbeitsnachweis übernommen hatte und zweitens ab 1925 durch den Bundesbeschluss vom 11. November 1924 über den öffentlichen Arbeitsnachweis alle Kantone verpflichtet worden waren, kantonale Arbeitsämter zu betreiben, war die vom VSAA seit seiner Gründung geforderte Struktur der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik realisiert.²⁷¹ Obwohl damit die zentralen Ziele des Verbands erreicht waren, sprach sich eine Mehrheit der Mitglieder des VSAA gegen dessen Auflösung aus, die einige der bisher im Verband aktiven Politiker forderten. Stattdessen übernahmen anstelle der Regierungs- und Stadträte die Amtsleiter die Leitung des VSAA und strukturierten den Verband zur fortan in dieser Form bestehenden Dachorganisation der im Vollzug tätigen öffentlichen Arbeitsämter um. Aus einem Verband von Politikern wurde ein Verband von Praktikern der Arbeitsmarktpolitik.²⁷² Dessen wichtigste Ziele bestanden in der Wahrung des Einflusses der Kantone und Gemeinden auf die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Strukturen des Bundes sowie in der Koordination der Zusammenarbeit

268 Immerhin wurden die Beitragszahlungen 1948 nicht gleich ganz eingestellt, wie dies der Bundesrat im Zuge der Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes ursprünglich vorhatte. Der VSAA wehrte sich vehement gegen die Pläne des Bundesrats, der sich in den Augen der kantonalen Arbeitsamtsvorsteher aus seiner Verantwortung für die gesamtschweizerische Koordination des Arbeitsmarkts stehlen wollte und gar das Funktionieren einer schweizerischen Arbeitsmarktpolitik aufs Spiel setzte. StABL, NA 2161: A14, VSAA, Präs. W. Amez-Droz, Sekr. L. Binz, 30. 3. 1948. An das EVD.

269 Engler, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 9.

270 1930 wurde das Eidgenössische Arbeitsamt mit der Abteilung für Industrie und Gewerbe (vormals Industrieabteilung) zum Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) fusioniert. Ebd.

271 Siehe zur Entstehung einer Schweizer Arbeitsmarktpolitik aus der Sicht der kantonalen Arbeitsämter: StABL, NA 2161, A14, VSAA, Präs. W. Amez-Droz, Sekr. L. Binz, 30. 3. 1948. An das EVD, S. 3–5.

272 Der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Ballmer z. B. sprach die Vertreter der schweizerischen Arbeitsämter bei der Begrüssung zur Jahresversammlung 1950 in Liestal explizit als «Praktiker unserer schweizerischen Arbeitsmarktpolitik» an. StABL, VR 3256, 00.03.01, Zeitungsausschnitt (Publikation und Datum unbekannt): b. «Den schweizerischen Arbeitsämtern zum Gruss!»

zwischen allen kantonalen und kommunalen Arbeitsämtern einerseits und dem neuen Bundesamt andererseits. Zu diesem Zweck wurde neben den Direktoren der kantonalen und kommunalen Arbeitsämter auch das neue Bundesamt in den Verband integriert.²⁷³

Intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wurde im VSAA infolge dieser Integration der für den Arbeitsmarkt zuständigen Bundesbehörden und aufgrund des ausgesprochenen Praxisbezugs der Verbandsarbeit noch um einiges intensiver gepflegt, als dies in der VDK der Fall war, wie ein Blick auf die Verbandstätigkeit in der in dieser Studie interessierenden Zeit nach 1945 zeigt.²⁷⁴ Im Vorstand des VSAA, an Jahresversammlungen, Regionalkonferenzen, Versammlungen der Leiterinnen und Beamtinnen der Frauenarbeitsämter sowie an den nach Bedarf durchgeführten Instruktionkursen – also in der gesamten Verbandstätigkeit – arbeiteten die kantonalen Arbeitsämter und das BIGA (insbesondere die für «die Aufsicht über den Arbeitsnachweis, Regelung des Arbeitsmarkts, Lenkung und Überwachung der Auswanderung etc.»²⁷⁵ zuständige Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung) intensiv an der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik und ihres Vollzugs zusammen. Die sehr enge Verbindung zwischen den Kantonen und dem Bund zeigte sich im VSAA in der institutionellen Verflechtung zwischen den kantonalen Arbeitsämtern und der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA: zum einen gehörte der Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA als offizieller Vertreter des Bundes seit 1936 dem Vorstand des VSAA an, zum andern wurden die Regionalkonferenzen der Arbeitsämter – eine für die Deutschschweiz und eine für die französisch und italienisch sprechende Schweiz²⁷⁶ – von der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA einberufen und organisiert. (Ab 1971 wurden statt den Regionalkonferenzen Informationstagen des BIGA mit identischer Funktion abgehalten.)

Die Regionalkonferenzen des VSAA bildeten zusammen mit den Jahresversammlungen die entscheidenden Foren der föderalistischen und interkantonalen Koordination der Arbeitsmarktpolitik (und somit der Arbeitsmigrationspolitik), welche die Spitzen des BIGA (vor allem der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung) dazu nutzten, die kantonalen und kommunalen Arbeitsämter über neue Regelungen der Arbeitsmarktpolitik und deren Anwendungen unter den

273 Engler, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 10.

274 Siehe die Rubrik «Verbandstätigkeit» in den Jahresberichten des VSAA, in: SWA, Bv R 10, VSAA Jahresbericht (1920 ff.).

275 Gemäss BRB vom 15. 1. 1946 über die Organisation des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit, zitiert nach SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1945/46, S. 3 f.

276 Bis 1945 bestanden drei Regionalkonferenzen: die Deutschschweiz war in Zentral- und Ostschweiz aufgeteilt. SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1944/45, S. 6.

aktuellen Bedingungen des Arbeitsmarkts zu informieren und die gesamtschweizerische Praxis mit ihren Partnern aus Kantonen und Städten zu diskutieren. Anfangs bei Bedarf, das heisst, wenn es um ausländische Arbeitskräfte ging, und später regelmässig war an den Verbandsversammlungen des VSAA immer auch die Eidgenössische Fremdenpolizei als Gast vertreten. Meist waren es der Chef der Polizeiabteilung des EJPD und der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei, welche als Referenten und Diskussionspartner in Erscheinung traten.²⁷⁷ Ab 1951 waren auch kantonale Fremdenpolizeichefs unter den Gästen der Jahreskonferenzen des VSAA vertreten.²⁷⁸ Trotz grundsätzlich guter Zusammenarbeit musste aufgrund des institutionellen Spannungspotenzials der im ANAG festgelegten Zusammenarbeit von Fremdenpolizeibehörden und Arbeitsämtern bei der Ausländerzulassung das Verhältnis dieser von unterschiedlichen Prinzipien ausgehenden Behörden (Eidgenössische Fremdenpolizei versus kantonale Arbeitsämter – nationale «Überfremdungsabwehr» versus Versorgung der kantonalen Wirtschaft mit ArbeiterInnen) bewusst gepflegt werden. Die VSAA-Versammlungen wie auch andere interkantonale Konferenzen, welche die beiden an der Arbeitsmigrationspolitik beteiligten Seiten zusammenführten, boten dazu Gelegenheit und überwandern die soeben genannten institutionellen Gegensätze.²⁷⁹ Nicht selten zeigten sich gerade die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher als die vehementesten

277 In den Nachkriegsjahren waren ab 1947 in zunehmender Kontinuität Spitzenbeamten der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der Polizeiabteilung des EJPD an den Jahreskonferenzen als Gäste anwesend: 1947 war Fremdenpolizeidirektor Baechtold als Auskunftsperson in Fremdenpolizeifragen eingeladen. 1949 nahmen die Chefs der Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung (Schürch) und der Fremdenpolizei (Baechtold) an der Diskussion der Frage der «Erteilung von Niederlassungen an Emigranten» teil. 1950 und 1951 waren Vertreter der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu Gast, ohne direkt in die Diskussion einzugreifen (1950 Gameter, 1951 Baechtold und Gameter). 1952 sorgte das Traktandum «Aktuelle Probleme über ausländische Arbeitskräfte» für einen Grossaufmarsch der Fremdenpolizisten, als die Chefs der Polizeiabteilung (Rothmund) und der Fremdenpolizei (Bächtold sowie dessen Stellvertreter Mäder) anwesend waren und Rothmund ausführlich die Position der Eidgenössischen Fremdenpolizei vertrat. Gleich im folgenden Jahr trat Rothmund nochmals prominent in Erscheinung, als wiederum die Frage der Zuwanderungskontrolle diskutiert wurde. Siehe die entsprechenden Protokolle der Verbandsversammlungen des VSAA in: StABL, VR 3256, 00.03.00, Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) 1937–1956. Die entsprechenden Angaben finden sich auf den folgenden Seiten: 1947, S. 6 f.; 1949, S. 24–29; 1950 und 1951, je S. 2; 1952, S. 2, 13–18; 1953, S. 16 f. – Auch an den Regionalkonferenzen der Arbeitsämter nahm jeweils ein Vertreter der Eidgenössischen Fremdenpolizei teil, meistens Elmar Mäder, der Stellvertreter des Chefs. Siehe die Gästelisten in den entsprechenden Protokollen in: StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenzen der deutschschweizerischen Arbeitsämter 1936–1950.

278 Der erste Gast war 1951 Pierre Pittard von der kantonalen Fremdenpolizei Genf, der 1948–1950 Präsident der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs gewesen war. 1952 war der Luzerner Fremdenpolizeichef H. Dietschy an der in Luzern stattfindenden Jahreskonferenz des VSAA anwesend. Vgl. dazu: StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 34. Verbandsversammlung. Freitag, den 14. und Samstag, den 15. September 1951 im Regierungsgebäude St. Gallen, S. 2; VSAA: Protokoll der 35. Verbandsversammlung. Freitag, den 19. und Samstag, den 20. September 1952 im Grossratssaal Luzern, S. 3.

279 Ein Musterbeispiel für diese von den Behörden nach 1945 bewusst vorangetriebene Kontaktpflege ist die von der Eidgenössischen Fremdenpolizei und dem BIGA einberufene Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Feb-

Kämpfer gegen die «Überfremdung» des Arbeitsmarkts und für den Schutz der einheimischen Arbeiter.

Die Spitzentreffen der Schweizer Arbeitsämter fanden kontinuierlich im Halbjahresrhythmus statt, indem die Jahresversammlungen jeweils auf Anfang September und die Regionalkonferenzen im Frühling angesetzt waren. Die Regionalkonferenzen waren den intensiven Diskussionen rund um konkrete Fragen der aktuellen Praxis und um die Einführung von neuen Regelungen gewidmet, während an den Jahresversammlungen neben den Verbandsgeschäften Grundsatzreferate zu zentralen, den Arbeitsmarkt betreffenden Themen auf dem Programm standen – gehalten wurden diese zur Hauptsache von Vorstehern kantonaler und kommunaler Arbeitsämter und von Spitzenbeamten des BIGA, daneben traten externe Experten als Redner auf;²⁸⁰ beliebt waren auch Vorträge von Vertretern des Gastgeberkantons zu dessen Wirtschaft und Arbeitsmarkt.²⁸¹ Die Arbeitsmigrationspolitik kam an den Regionalkonferenzen in jedem Jahr zur Sprache – in manchen Jahren war sie das einzige, die ganze zweitägige Konferenz beschäftigende Thema –, während sie an den Jahresversammlungen nur in entscheidenden Jahren traktandiert war.²⁸² Auch die in unregelmässigen Abständen nach Bedarf stattfindenden Instruktionkurse führte der VSAA in enger Zusammenarbeit mit dem BIGA durch. An diesen wie die Regionalkonferenzen nach Sprachregionen durchgeführten Weiterbildungsveranstaltungen für die Vermittlungsbeamten der Arbeitsnachweisstellen traten Spitzenbeamte sowohl des BIGA als auch der kantonalen Arbeitsämter als Referenten auf, um Neuregelungen der Arbeitsvermittlung zu erläutern und zu diskutieren.²⁸³ Die enge und freundschaftliche Beziehung zwischen VSAA und BIGA wurde zwischen 1936 und 1957 durch den Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung Albert Jobin verkörpert. Jobin war während gut 20 Jahren nicht

ruar 1948. Siehe dazu unten, S. 176 f. – Zum Verhältnis des BIGA und der kantonalen Arbeitsamtsvorsteher zu den kantonalen Fremdenpolizeichefs siehe unten, S. 142 ff.

280 Zu externen Rednern an Veranstaltungen des VSAA siehe unten, S. 165 f.

281 Vgl. die Protokolle der jährlichen Verbandsversammlungen und der Regionalkonferenzen (der deutschen Schweiz) in: StABL, VR 3256, 00.03.00, Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) 1937–1956; StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenzen der deutschschweizerischen Arbeitsämter 1936–1950. – Siehe als Beispiel für Vorträge über den Gastgeberkanton den an der Jahreskonferenz vom 3./4. September 1970 in Liestal vom Baselbieter Regierungspräsidenten Dr. Theo Meier gehaltenen Vortrag über die «Zukunftsaufgaben des Kantons Baselland». SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1970/71, S. 6.

282 Vgl. die Jahresberichte des VSAA in: SWA, Bv R 10, VSAA Jahresbericht (1920 ff.).

283 Siehe z. B. die Instruktionkurse im März und April 1952 zur Einführung der seit Anfang 1952 gültigen neuen Bundesgesetzgebung des Arbeitsnachweises und der Arbeitslosenversicherung vom 22. Juni 1951. SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1951/52, S. 5. – In der Jubiläumsschrift von 1953 erwähnt der VSAA-Sekretär Kaspar Schlegel Instruktionkurse 1937, 1946 und 1952. Vgl. Schlegel, 50 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 25. – Für die nächsten 25 Jahre Verbandstätigkeit weist Ballmer im Jubiläumsjahresbericht von 1978 Instruktionkurse für die Jahre 1954, 1957, 1961, 1964, 1971, 1973, 1975, 1976, 1977 und 1978 aus. SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1977/78, S. 14–16. – Er nennt auch 1960 einen Instruktionkurs. Der entsprechende Jahresbericht zeigt jedoch, dass es sich um eine Regionalkonferenz handelte. SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1959/60, S. 6.

nur ein massgebendes Vorstandsmitglied des VSAA, er bestritt bis zu seiner Pensionierung 1957 auch weitaus die meisten Vorträge an dessen verschiedenen Veranstaltungen. Viele von Jobins Referaten dienten der Förderung der beruflichen Ausbildung der Mitarbeiter der Arbeitsämter und somit einem weiteren – mit dem oben genannten Zweck der Koordination der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und kommunalen Arbeitsämtern und dem BIGA eng verbundenen – Hauptziel des VSAA.²⁸⁴ Jobins Instruktions- und Weiterbildungsarbeit wurde im VSAA denn auch nicht als Anleitung von oben durch das massgebende Bundesamt empfunden, sondern als wertvolles verbandsinternes Wirken eines hoch geschätzten Kollegen, der mit seinem liebenswürdigen, hilfsbereiten, loyalen und konziliannten Wesen entscheidend zur guten Zusammenarbeit der Kantone und Gemeinden mit dem Bund beitrug.²⁸⁵ Die herausragende persönliche und geschäftliche Bedeutung Jobins für die exzellenten Beziehungen zwischen BIGA und VSAA konnte vom VSAA anlässlich seiner Pensionierung nicht genug gewürdigt werden, wie es der Jahresbericht des VSAA 1957/58 auf den Punkt brachte: «Albert Jobin bildete wirklich das Bindeglied zwischen dem Bund und den Kantonen.»²⁸⁶

Nach Jobins Ausscheiden war es im VSAA absolut unbestritten, dass die Verbindung zwischen BIGA und Verband auch weiterhin personell und institutionell sehr eng zu gestalten sei, und der neue Chef der Sektion Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA wurde sogleich zum Nachfolger Jobins im Vorstand des VSAA gewählt.²⁸⁷ Georg (Göri) Pedotti spielte in der Folge als offizieller Vertreter des Bundes im VSAA eine ähnlich prägende Rolle wie sein Vorgänger – wenn auch in einem gespannteren und ambivalenten Verhältnis. Seine ebenfalls sehr lange Amtszeit (1958–1975) deckte sich exakt mit der äusserst bewegten Phase der Höchstkonjunktur, in der ständig neue Reformen der Arbeitsmarktpolitik diskutiert wurden. Die Ära Pedotti war daher nicht immer von Harmonie mit den Kantonsvertretern gekennzeichnet. Im Rückblick auf seine 17 Jahre als Sektionschef des BIGA und seine Zusammenarbeit mit dem VSAA erinnerte Pedotti 1975 bei seinem Abschiedsauftritt vor dem VSAA «an die oft harten Diskussionen um die Ziele und Wege schweizerischer Fremd-

284 Nach Jobins Pensionierung 1957 ging die Anzahl Instruktionkurse im VSAA markant zurück, obwohl gerade die Arbeitsmigrationspolitik genügend Anlass zur Instruktion gegeben hätte. Erst ab 1971 fand wieder fast jedes Jahr ein Weiterbildungskurs statt. In den 1970er Jahren war die Verstärkung der Aus- und Weiterbildung der Verbandsmitglieder ebenfalls nicht einzig dem offensichtlichen Bedarf geschuldet, sondern auch von einer initiativen Persönlichkeit abhängig. Adolf Ballmer belebte als Präsident von 1968–1978 den VSAA neu. Vgl. Ballmers Vorwort und die Zusammenstellung der Instruktionkurse des VSAA im Jahresbericht 1977/78, der auf 75 Jahre VSAA Rückschau hält: SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1977/78, S. 2, 14–16.

285 Mit diesen fünf Adjektiven wurde Jobin bei seiner Verabschiedung an der Jahresversammlung des VSAA im September 1957 und in der Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des VSAA 1953 charakterisiert. Vgl. diese beiden Dokumente auch generell zu Jobins Rolle im VSAA: SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1957/58, S. 8 f.; Schlegel, 50 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 44.

286 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1957/58, S. 8 f.

287 Ebd., S. 9.

arbeiterpolitik und Zulassungspraxis».²⁸⁸ Trotz aller insbesondere zu Beginn seiner Amtszeit ausgestandenen Differenzen war Pedottis Abschiedsrede in ihrer Grundstimmung eine Art Hohelied auf die kantonalen Arbeitsämter und den Föderalismus. Genauso wie die Notwendigkeit der vollzogenen Zentralisierung in der (Fremd-)Arbeitsmarktpolitik betonte Pedotti nämlich den grossen Wert des Föderalismus und die Besonderheiten der verschiedenen Regionen.²⁸⁹ Auch der VSAA betonte im Rückblick das Verbindende und die konstruktive Konfliktbewältigung. Pedotti wurde als Kollege und Freund verabschiedet, der Interesse gezeigt habe für die «dann und wann von der ‹bundesoffiziellen› Meinung abweichende Haltung der ‹Kantonesen›».²⁹⁰

Das auch im Rückblick auf die Ära Pedotti noch nicht verstummte Knistern im Gebälk der föderalistischen Zusammenarbeit zwischen den Spitzen der kantonalen Arbeitsämter und des BIGA war Anfang der 1960er Jahre unüberhörbar geworden: 1962/63 brach ein Kompetenzstreit um die Organisationshoheit über die Regionalkonferenzen der Arbeitsämter los. Im Zuge grundsätzlicher Verstimmungen zwischen dem VSAA und der Sektion Arbeitskraft des BIGA beschloss der Vorstand des VSAA (ihm gehörte auch der Chef der Unterabteilung Arbeitskraft des BIGA Georg Pedotti an) im Verbandsjahr 1962/63, die Verantwortung für die Organisation der für die föderalistische Pflege der Arbeitsmigrationspolitik entscheidenden Regionalkonferenzen zu übernehmen.²⁹¹ Diese Kompetenzverschiebung zwischen dem VSAA und dem BIGA erscheint bedeutsam, wenn man bedenkt, dass die Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA die Regionalkonferenzen jeweils einberufen hatte, um die kantonalen Arbeitsämter mit den Richtlinien des Bundes bezüglich «Fremdarbeiterzulassung» vertraut zu machen. Allerdings erwies sich die vermeintliche Kompetenzverschiebung vom BIGA auf den VSAA als rein symbolischer Beschluss, mit dem die kantonalen Arbeitsämter mehr Einfluss auf die politische Gestaltung geltend machen wollten. In Tat und Wahrheit zeichnete weiterhin die Sektion Arbeitskraft des BIGA für die Organisation wie für die Durchführung der Regionalkonferenzen verantwortlich. Der Bund hatte sich nämlich beim Beschluss des VSAA-Vorstands vorbehalten, «auch seinerseits die Arbeitsämter zu solchen Arbeitstagen einzuberufen, wenn besondere Umstände dies erfordern».²⁹² In den folgenden Jahren sollte ausschliesslich diese Variante der Organisation von Regionalkonferenzen zur Anwendung

288 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1975/76, S. 10. – Zu Pedottis Rückblick auf die von ihm mitgeprägte Ära der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik siehe Kap. 5.4.

289 StABL, VR 3256, 00.03.03, 17 Jahre Arbeitsmarktpolitik, Rück- und Ausblick. Vortrag Dr. G. Pedotti an der 58. Tagung des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter, Sitten, 28. August 1975, S. 4.

290 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1975/76, S. 10.

291 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1962/63, S. 6.

292 Ebd. – Pedotti berief solche Fachkonferenzen der Arbeitsämter, an welchen neben den Spitzen des BIGA und der kantonalen Arbeitsämter jeweils auch Spitzenbeamte der Eidgenössischen Fremdenpolizei anwesend waren, in diesem Zeitraum auf den 1./2. März 1961, den 13./14. Dezember 1962 und auf den 25. Februar 1963 ein. Siehe CH-BAR#E4300C#1971/80#56*, AZ 075.8, Fachkonferenzen der Arbeitsämter (120.4), 1961–1963.

kommen. Die Regionalkonferenzen respektive die auch Informationstagenen des BIGA genannten Veranstaltungen behielten nach 1963 also ihre angestammte Form und Funktion. Trotz der weitgehenden Folgenlosigkeit in der Praxis war der Beschluss zur organisatorischen Kompetenzverschiebung zwischen dem VSAA und dem BIGA von 1962/63 eine vielsagende Episode in den arbeitsmigrationspolitischen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, hing er doch direkt mit dem diesbezüglichen föderalistischen Richtungsstreit von 1961–1964 zwischen dem VSAA und der Sektion Arbeitskraft des BIGA zusammen. Die Aussagen im Jahresbericht 1962/63 des VSAA zu den entscheidenden Vorstandssitzungen zeugen trotz diplomatischer Formulierungen von den Verstimmungen zwischen den Arbeitsämtern und dem Bund respektive zwischen dem VSAA-Vorstand und der Sektion Arbeitskraft des BIGA, deren Hauptgrund darin lag, dass der VSAA «vor dem Erlass wichtiger Vorschriften [...], mit deren Durchführung sich die Arbeitsämter zu befassen haben», vermehrt angehört werden wollte.²⁹³

Zu einer direkten Folge des Beschlusses – immerhin also zu einer einmaligen Kompetenzübertragung an den VSAA – kam es bei der Organisation der ersten zu einem Beschränkungsbeschluss durchgeführten Veranstaltung zwischen der Sektion Arbeitskraft des BIGA und dem VSAA. Am 9. Juni 1964 fand in Luzern für die deutsche Schweiz und am 1. Juli 1964 in Vevey für die welsche Schweiz und den Kanton Tessin je ein Instruktionskurs zur neuen Zulassungspraxis infolge des Bundesratsbeschlusses über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte (vom 21. Februar 1964) statt. Zur Anwendung des ersten Beschränkungsbeschlusses vom 1. März 1963 hatte keine Arbeitstagung zwischen der Sektion Arbeitskraft des BIGA und dem VSAA stattgefunden. Indem die Veranstaltung unter dem Label «Instruktionskurs» organisiert wurde, fand sie im traditionellen, allerdings seit dem Ende der Ära Jobin in der Sektion Arbeitskraft des BIGA 1957 nur noch einmal (1961) verwendeten Gefäss des VSAA statt, obwohl ihr Inhalt geradezu klassisch für eine von der Sektion Arbeitskraft des BIGA verantwortete Regionalkonferenz war. Der Anlass war ein Zwitter zum Zweck des atmosphärischen Ausgleichs zwischen den sich vollzugsföderalistisch in den Haaren liegenden Partnern. Ausgleich zwischen Bund und Kantonen wurde auch bei der Wahl der Referenten betrieben. Neben BIGA-Sektionschef Pedotti und seinem Stellvertreter W. Wälchli übernahmen zwei Vorsteher kantonaler Arbeitsämter, Charles Richard (VD) und K. Stricker (BS) «die Erläuterung der Bestimmungen von berufener Stelle» und sollten zusammen mit dem «gegenseitigen Erfahrungsaustausch [...] einen einheitlichen Vollzug gewährleisten». Dass der Ausgleich zwischen den vollzugsföderalistischen Partnern bitter nötig, eine inhaltliche Angleichung indes bei Weitem nicht erreicht war, belegen widersprüchliche Signale im Jahresbericht 1963/64 des VSAA, der am Vorabend der welschen Regionalkonferenz vom 30. Juni 1964 abgeschlossen wurde. Einerseits zeigte sich der VSAA im Zusammenhang mit den Instruktionskursen bezüglich der Um-

²⁹³ SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1962/63, S. 8 f.

setzung der einschränkenden Zulassungspraxis konzilient: «Die Arbeitsämter sind an einer wirksamen Durchführung der Massnahmen interessiert und setzen daher alles daran, sie korrekt anzuwenden.»²⁹⁴ Andererseits zeugen die auf der nächsten Seite des Jahresberichts wiedergegebene Aussagen aus Vorstandssitzungen des VSAA vom fortbestehenden grundsätzlichen Widerspruch: Der VSAA war mit der Politik des Bundesrats, insbesondere mit der Freizügigkeit, immer noch nicht einverstanden. Die kantonalen Arbeitsämter, welche ihre Schlüsselposition in den vom Bundesrat erlassenen arbeitsmarktlichen Vorschriften erkannten, zweifelten offen an der Zweckmässigkeit der Massnahmen und befürchteten einen Verwaltungsleerlauf.²⁹⁵ Zwischen den Zeilen war amtlicher Ungehorsam zu lesen. Weshalb sollten die kantonalen Arbeitsämter Massnahmen strikt und korrekt umsetzen, deren Sinn sie offen bezweifelten?

Ab 1965 (nachdem bereits 1964 ein Instruktionskurs des VSAA mit der Funktion einer Regionalkonferenz stattgefunden hatte) berief Pedotti zwecks direkter Kontaktpflege und Instruktion zu jedem der im Jahrestakt erlassenen Bundesratsbeschlüsse zur Begrenzung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte Regionalkonferenzen ein, um den Vollzug der Beschlüsse zu erläutern und zu besprechen – ausser 1967, als kein neuer Begrenzungsbeschluss erlassen wurde. Ab 1970, nach dem Erlass der BVO, wurden noch mehr Regionalkonferenzen respektive die 1971 an deren Stelle tretenden Informationstagungen des BIGA durchgeführt. Bis 1975 fanden in hoher Kadenz Tagungen zu praktischen Fragen der aktuellen Arbeitsmigrationspolitik und deren Weiterentwicklung durch Bund und Kantone statt. 1976 beschäftigten die ausländischen Arbeitskräfte das BIGA und die Arbeitsämter nicht mehr, und es fand erstmals eine Informationstagung des BIGA zu einem anderen Thema als zur Arbeitsmigration statt.²⁹⁶

Personelle Konstanz – prägende Persönlichkeiten

Die personelle Konstanz war im VSAA noch viel ausgeprägter als bei der VDK.²⁹⁷ Nicht nur – wie oben erwähnt – die Chefbeamten des BIGA, auch die Vorsteher der kantonalen und kommunalen Arbeitsämter blieben in den meisten Fällen über Jahrzehnte auf ihren Posten. Noch stärker als die VDK entwickelte daher der VSAA den Geist einer eingeschworenen Gemeinschaft, deren Geschichte von herausragenden Persönlichkeiten der Schweizer Arbeitsmarktpolitik ge-

²⁹⁴ SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1963/64, S. 6.

²⁹⁵ Ebd., S. 7.

²⁹⁶ Siehe die Rubrik «Verbandstätigkeit» in den Jahresberichten 1963/64–1977/78 des VSAA, in: SWA, Bv R 10, VSAA Jahresbericht (1920 ff.).

²⁹⁷ Vgl. zur Präsenz und zur Tätigkeit der einzelnen Exponenten des VSAA generell die diesbezüglichen Angaben in den Jahresberichten und Protokollen des VSAA in: SWA, Bv R 10, VSAA Jahresbericht (1920 ff.); StABL, VR 3256, 00.03.00, Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) 1937–1956; StABL, VR 3256, 00.03.03, Verbandsversammlungen der Arbeitsämter 1969–1976.

prägt wurde. Waren seine ersten beiden Präsidenten mit den beiden Zürcher SP-Stadträten Friedrich Erismann (1903–1915) und Otto Lang (1916–1929) zwei prominente Exekutivpolitiker, verkörperte bereits der dritte Präsident, Fritz Mangold (1929–1939), den Übergang der Verantwortung im Verband von den Politikern zu den Vertretern der Arbeitsämter. Mangold hatte bereits 1903 als Basler Kantonsstatistiker an der Gründungsversammlung des VSAA teilgenommen und war danach im Verlauf seiner schillernden politischen und beruflichen Karriere in verschiedener Funktion im VSAA tätig gewesen, unter anderem als Basler Regierungsrat (1910–1919, parteilos, von FDP, SP und Liberalen unterstützt) und als Leiter des Eidgenössischen Amtes für Arbeitslosenfürsorge (1917–1921), dem die Zentralstelle für Arbeitsnachweis angegliedert war. Zwischen 1929 und 1939 – mittlerweile als Ordinarius für Statistik und zeitweise als Rektor der Universität Basel – war er ein vielseitig mit politischen und praktischen Fragen des Schweizer Arbeitsmarkts vertrauter Präsident des VSAA.²⁹⁸ Ab 1939 bekleideten ausschliesslich Vorsteher kantonaler Arbeitsämter das Amt des Verbandspräsidenten: 1939–1966 prägte der Walliser Willy Amez-Droz den VSAA. (Er präsierte den Verband gar noch vier Jahre über seine Pensionierung als Vorsteher des Walliser Arbeitsamts hinaus.) Nach einem kurzen Präsidium des Berners Paul Hänni (1966–1968) leitete der Baselbieter Adolf Ballmer während eines Jahrzehnts die Geschicke des VSAA (1968–1978).²⁹⁹ In der Nachkriegszeit erhoben neben den erwähnten Präsidenten die folgenden weiteren Tenöre im VSAA regelmässig ihre Stimme: der Sekretär Louis Binz (Stadt Winterthur) und sein Nachfolger Kaspar Schlegel (Kanton St. Gallen), die beiden langjährigen Protokollführer Charles Richard (Kanton Waadt) und Emil Gallati (Kanton Glarus), die weiteren Vorstandsmitglieder Mario Gridazzi (Stadt Zürich), Hans Luck (Kanton Bern), Georg Calonder (Kanton Graubünden) und Marta Meyer (Leiterin der Frauenabteilung des Städtischen Arbeitsamts von Zürich) sowie die auch ohne Vorstandstätigkeit sehr aktiven Mitglieder H. Itin (Kanton Zürich) und Eduard Burckhardt (Kanton Basel-Stadt). Auch Ballmer gehörte nicht nur während seines Präsidiums zu den Wortführern im VSAA. Ein weiteres Zeichen für die grosse Bedeutung, die das Baselbieter Arbeitsamt dem VSAA beimass, waren die meist drei oder vier Mitarbeiter umfassenden Delegationen an den Verbandsversammlungen. Der Vorsteher des kantonalen

298 Zu Fritz Mangold vgl. Engler, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 22–24. Mangold war u. a. Gründer des Schweizerischen Wirtschaftsarchivs (SWA) in Basel, das umfangreiche (Handakten-)Bestände aus Mangolds Ära im VSAA von den Gründerzeiten bis zum Zweiten Weltkrieg besitzt. Vgl. SWA, Bv R 10.

299 Ebd. Zu Ballmer siehe oben, S. 81 ff. – Das zweite einflussreiche Amt im VSAA, das des Sekretärs, übte in der gesamten Verbandsgeschichte ebenfalls ein Vorsteher eines kantonalen oder kommunalen Arbeitsamts aus, über viele Jahre ein Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher. Zwischen 1929 und 1937 führte Ernst Seiler das Sekretariat, als Nachfolger des oben erwähnten Zürchers Emanuel Bohny, 1932 und 1933 vertreten durch seinen Adjunkten A. Gutzwiler. Vgl. ebd. – Von 1989 bis 1991 setzte Jean-Luc Nordmann die grosse Präsenz der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher im VSAA als dessen Präsident fort, bevor er BIGA-Direktor wurde. Vgl. ebd.

Arbeitsamts wurde regelmässig von Adjunkt Willy Plattner und dem Leiter der Abteilung Arbeitsvermittlung/Ausländerbewilligungen Martin Tschudin oder in späteren Jahren vom kaufmännischen Adjunkten Heinrich Schwob begleitet. Die Teilnahme einer Dreierdelegation und die Kosten für die Tagungskosten begründete der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher beispielsweise im Jahr 1974 gegenüber seiner Direktion wie folgt: «[...] den [...] Teilnehmern dient die Versammlung einerseits zur fachlichen Weiterbildung (Fachreferate) und andererseits zur Pflege wertvoller Kontakte mit Kolleginnen und Kollegen anderer Kantone, mit welchen sie jahraus und jahrein beruflich zusammenarbeiten.»³⁰⁰

Freundschaftliche Verhältnisse

Das freundschaftliche und beinahe schon familiäre Verhältnis der Vorsteher der kantonalen und kommunalen Arbeitsämter untereinander und zu den Spitzen des BIGA (vor allem der Sektion Arbeitskraft und Auswanderung) wurde ausgiebig gepflegt. Sämtliche von VSAA und BIGA organisierten Tagungen – Jahresversammlungen, Regionalkonferenzen, Versammlungen der Leiterinnen und Beamtinnen der Frauenarbeitsämter und Instruktionkurse – wurden in der Regel als zweitägige Veranstaltungen abgehalten, an denen in einem ausgiebigen aussergeschäftlichen Teil die inhaltliche Weiterbildung im weiteren Sinn sowie die Geselligkeit grossgeschrieben wurden. An diesem als wichtig erachteten geselligen Teil sollten möglichst alle Mitglieder teilnehmen, um die persönlichen Kontakte zwischen den Kantonen und zum Bund zu pflegen. Daher wurde ab 1949 die Jahresversammlung des VSAA nicht mehr wie bis anhin auf einen Samstag (protokollierte Verbandsgeschäfte) und einen Sonntag (inoffizielle Veranstaltungen ausserhalb des Protokolls) gelegt, sondern an zwei Werktagen (Freitag und Samstag) abgehalten, wobei die protokollierten Geschäfte auf beide Tage verteilt wurden respektive auch der zweite Versammlungstag «nützlich» zu gestalten war. Diese Änderung wurde an der Verbandsversammlung 1948 auf Antrag der Vertreter der welschen Kantone beschlossen.³⁰¹ Der Entscheid wurde nicht ohne eine längere, aufschlussreiche Grundsatzdebatte über das Wesen und den Sinn der Verbandsversammlungen gefällt. Namentlich von Zürcher Seite (F. Moser vom kantonalen Arbeitsamt und Mario Gridazzi vom städtischen Arbeitsamt) wurde davor gewarnt, dass der Verband «in den Ruf einer geselligen Vereinigung» zu geraten drohe und man der «Verbandstätigkeit mehr Gehalt» geben müsse.³⁰² Insbesondere sei «bei der Festlegung der Referate der Behandlung von

³⁰⁰ StABL, VR 3256, 00.03.03, Gesuch um Bewilligung zur Teilnahme an einer Tagung, einem Kurs, einer Konferenz oder einer Ausstellung, Pratteln, 4. Juli 1974, Kantonales Arbeitsamt Baselland, Schwob, Ballmer.

³⁰¹ StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 31. Verbandsversammlung, Samstag, den 5. September 1948, 9.30 Uhr im Rathaus Davos-Platz, S. 12–14.

³⁰² Ebd., S. 14.

Fragen, die dem Arbeitsnachweis dienlich sind, mehr Beachtung zu schenken». Der Vorsteher des Arbeitsamts des Kantons Zürich H. Itin machte sodann den konkreten Vorschlag, die Ausländerkontrolle durch die Arbeitsämter vermehrt zu thematisieren.³⁰³ Etwas plakativ sowie welsche und Zürcher Klischees bedienend kann resümiert werden, dass die fortan gültige Form der Jahresversammlungen des VSAA in einem Kompromiss aus der welschen Forderung, die Geselligkeit im Verband zu pflegen, ohne den freien Sonntag zu opfern, und dem von den Zürchern vertretenen Anspruch, die Verbandsversammlungen möglichst gewinnbringend für die tägliche Arbeit der kantonalen und kommunalen Arbeitsämter abzuhalten, gefunden wurde.

Nachdem bereits 1949 die Jahresversammlung in der neuen Form durchgeführt und für gut befunden worden war, fand die Jahresversammlung 1950 in Liestal statt. Die vom Baselbieter Arbeitsamt organisierte Konferenz mit ihrer Mischung aus protokollierten Verbandsgeschäften, Grundsatzreferaten und Diskussionen zu Themen, welche die Arbeitsämter aktuell beschäftigten, sowie den «fröhlichen Stunden», die dem gastgebenden Kanton «am Rande des Protokolls» verdankt wurden, soll uns als Beispiel einer typischen Jahresversammlung dienen.³⁰⁴

Am Freitag, dem 1. September 1950 um 14 Uhr wurden zunächst die Verbandsgeschäfte möglichst speditiv erledigt und Anträge diskutiert, dann referierten die beiden Arbeitsamtsvorsteher Mario Gridazzi (Stadt Zürich) und Charles Richard (Kanton Waadt) über «Probleme der Vollbeschäftigung» respektive «La sécurité de l'emploi». Der von den beiden Verbandsschewergewichten behandelte bundesrätliche Zwischenbericht über Massnahmen der Arbeitsbeschaffung vom 12. Juni 1950 wurde am Samstagmorgen ab 8 Uhr weiterdiskutiert und durch den Stellvertreter des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Müller, um ein Gastvotum ergänzt.³⁰⁵ Neben diesem geschäftlichen Teil gab es vielfache Gelegenheiten zur persönlichen Kontaktpflege, am Freitagabend bei einem Empfang im Rathaus in Liestal und der «glänzenden Unterhaltung am Abendbankett», am zweiten Tag auf der «Kreuz- und Querfahrt durch die Landschaft mit Besichtigung der römischen Ausgrabungen in Augusta Raurica und des Weiherschlosses Bottmingen».³⁰⁶ Gastgeber Ballmer wünschte seinen Kollegen denn auch in einem Willkommensgruss, den er in den Zeitungen des Kantons veröffentlichte, «soweit sich das mit dem ernstesten Zweck dieser Fachkonferenz verbinden lässt – auch einige frohe Stunden kollegialen Beisammenseins in unserem schönen Baselbiet».³⁰⁷ Mit einem möglichst ansprechenden Rahmenprogramm suchte sich der unter Ballmers Ägide keinen Aufwand scheuende gastgebende Kanton – «als jüngstes Glied in der Kette der

303 Ebd., S. 15.

304 StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 33. Verbandsversammlung. Freitag, den 1. und Samstag, den 2. September 1950 im Hotel «Engel» (Schillersaal), Liestal, S. 33.

305 Ebd., S. 1 f.

306 Ebd., S. 33.

307 StABL, VR 3256, 00.03.01, Zeitungsausschnitt (Publikation und Datum unbekannt): b. «Den schweizerischen Arbeitsämtern zum Gruss!»

eidgenössischen Stände»³⁰⁸ – im besten Licht zu präsentieren und die Gäste zu verwöhnen. Neben Unterhaltung, wie sie am Abendbankett im Hotel «Engel» in einem von einem Conférencier moderierten, «wirklich grossstädtisch zu nennenden Nonstop-Programm» von der Rotstab-Clique, dem Damenturnverein, einem Komikerduo, der «Schnitzelbankclique «Perversalien»» und schliesslich einer Tanzkapelle geboten wurde,³⁰⁹ sollte das Rahmenprogramm im Sinn einer freundeidgenössischen Weiterbildung anschauliche Informationen über Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur des Kantons vermitteln. Dieser Anspruch wurde zum Abschluss der Versammlung auf einer archäologischen Führung durch die Ausgrabungen von Augusta Raurica sowie in einem Vortrag Ballmers über «historische Daten», «die wirtschaftliche Konstellation, die Bevölkerungsverhältnisse, den Volkscharakter» und die «Schönheiten unseres Ländchens» am abschliessenden Essen im Schloss Bottmingen eingelöst.³¹⁰ Der Sitte der VSAA-Versammlungen gemäss wurden die Gäste schliesslich mit kantonstypischen Geschenken eingedeckt: mit einem illustrierten Führer «Chumm ins Baselbiet» und einer Flasche Kirsch von bester Qualität. Mit den Präsenten wollten die Baselbieter Organisatoren bei den Vertretern aus der ganzen Schweiz für «unser» Baselbiet werben, was nach dem Entscheid des Eidgenössischen Parlaments von 1947/48 gegen die Wiedervereinigung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft, die 1936 und 1938 von den Stimmbürgern beider Basel befürwortet worden war, als Statement für ein selbständiges Baselbiet zu sehen ist.³¹¹

Ein solches Programm, das nicht nur den Abend des ersten Konferenztages mit einem Bankett dem geselligen Beisammensein widmete, sondern auch den Grossteil des zweiten Tags, war nicht die Ausnahme, sondern die Regel einer Jahresversammlung des VSAA. Das Rahmenprogramm war teilweise derart opulent ausgestaltet, dass es den Beteiligten schon fast peinlich war. Die Luzerner Gastgeber der Jahresversammlung vom September 1969 machten beispielsweise «die Festgemeinde im aussergeschäftlichen Teil mit einem prächtigen Teil der Urschweiz bekannt» und brachten mit ihrer «grosszügigen Gastfreundschaft» und durch «die überreichten Geschenke [...] die Teilnehmer fast in Verlegenheit».³¹² Die folgenden Organisatoren wollten mit ihrem Programm den Vorgängern in nichts nachstehen. So notierte der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Adolf Ball-

308 Ebd. – Diese Äusserung Ballmers steht im Kontext der Diskussion um die Wiedervereinigung von Basel-Stadt und Basel-Landschaft, die so alt ist wie die Kantonstrennung und seit 1833 immer wiederkehrende Konjunkturen erlebt. In der hier untersuchten Zeit von 1945–1975 war die Wiedervereinigungsfrage speziell bis zur Abstimmung von 1969 aktuell und überlagerte die regionale Politik permanent. Vgl. dazu: Epple, Bewegung im Übergang, S. 334 ff.; Epple, Bewegung im Baselbiet: Vorwärts oder zurück?; Epple, Bewegung im Baselbiet: Fortschritt durch Selbständigkeit.

309 StABL, VR 3256, 00.03.01, BZ, Sa, 2. 9. 1950: Jahresversammlung des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter in Liestal.

310 Vgl. StABL, VR 3256, 00.03.01, BZ, Mo, 4. 9. 1950: Ausklang der Verbandsversammlung Schweizerischer Arbeitsämter in Liestal.

311 Zur Wiedervereinigungsfrage siehe oben, S. 117, Anm. 308.

312 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1969/70, S. 6.

mer, der als Präsident des VSAA seinen Kanton – notabene erneut nach einem Entscheid gegen die Wiedervereinigung der beiden Basel, dieses Mal in der Baselbieter Volksabstimmung vom 5. Dezember 1969 – an der Jahresversammlung 1970 in Liestal ins Schaufenster stellen wollte, an der Verbandsversammlung 1969 minutiös, was die Luzerner Organisatoren den Gästen überreicht hatten und was dies alles gekostet hatte: vom Kugelschreiber und Schreibblock über die Jubiläumsschrift des Arbeitsamts Luzern, die Likörs der Destillerie Willisau und die Villiger-Stumpen beim Nachtessen im Hotel «Union» sowie beim Mittagessen am Samstag auf Rigi-Kaltbad bis hin zu den kleinen Aufmerksamkeiten im Schlafzimmer: einem Säcklein «Willisauerringli», einem Apfel und einer Birne. Besonders gut meinten es die Luzerner mit aus kantonalen Wirtschaftsbetrieben stammenden Gastgeschenken im Wert von insgesamt mehreren 1000 Franken, die nicht zuletzt die Produktivität des Kantons unter Beweis stellten. So überreichten sie unter anderem gravierte Fleischplatten, Taschentücher mit Monogramm, ein Kunstleder-Etui und ein Pyjama. Diese Präsente und dazu ein «Abendtäschli» erhielten auch die Damen.³¹³ – Zur Opulenz und zur Pflege der Freundschaft gehörte an den Jahreskonferenzen des VSAA ein Damenprogramm für die Ehefrauen der Arbeitsamtsvorsteher. Während die Männer den geschäftlichen Teil der Verbandsversammlung im Grossratsaal des Luzerner Regierungsgebäudes erledigten, waren die «mitreisenden Frauen [...] im FLORA-Garten (Pilatusstrasse 4) zum Gratiskaffee mit Patisserie und zur kostenlosen musikalischen Unterhaltung eingeladen.»³¹⁴

Das freundschaftliche Verhältnis und die Pflege der persönlichen Beziehungen zur Stärkung des VSAA und der Kontakte zwischen den kantonalen Arbeitsämtern lagen dem Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Adolf Ballmer über die drei Jahrzehnte seiner Verbandsarbeit hinweg sehr am Herzen. Bezeichnenderweise lud Ballmer den Vorstand zur letzten Sitzung unter seiner Präsidentschaft an seinen Wohnort Füllinsdorf ein, wie im Jahresbericht vermerkt ist: «Nach Erledigung des geschäftlichen Teils waren die Vorstandsmitglieder Gäste von Herrn und Frau Ballmer.»³¹⁵

Konjunkturabhängige Tätigkeitsfelder

Der VSAA wirkte dank seiner eng geknüpften inneren und äusseren Beziehungen aus einer Position der Stärke heraus «jederzeit aktiv an der Gestaltung der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik» mit, wie Ballmer im Jahresbericht zum 75-Jahr-

313 StABL, VR 3256, 00.03.03, Aktennotiz «An der Jahresversammlung der Arbeitsämter in Luzern erhalten. 17. September 1969./vo.» (mit stenografischen Notizen von Adolf Ballmer versehen).

314 StABL, VR 3256, 00.03.03, VSAA, 52. Verbandsversammlung. Donnerstag und Freitag, 11./12. September 1969, Luzern. Programm.

315 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1978/79, S. 12.

Jubiläum des Verbands festhielt.³¹⁶ Die Vorstandssitzungen, Jahresversammlungen und Regionalkonferenzen nutzten die Verbandsmitglieder zum Erfahrungsaustausch und zur Formulierung gemeinsamer Positionen hinsichtlich der Politikentwicklung und der Vollzugspraxis. Der Verbandszweck, seine Mitglieder bei der «Durchführung einer im Landesinteresse liegenden Arbeitsmarktpolitik sowie in der Förderung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenfürsorge» zu unterstützen, wurde zudem durch die nicht immer in gleicher Regelmässigkeit stattfindenden «Instruktionskursen zu aktuellen Vollzugsfragen» verfolgt, die der Aus- und Weiterbildung der Mitglieder dienten.³¹⁷

Die im VSAA verhandelten Themen waren naturgemäss dieselben, welche die einzelnen Arbeitsämter beschäftigten und die ich im Teil zur Geschichte des Baslerbieter Arbeitsamts erwähne.³¹⁸ Der Fokus der Arbeitsmarktpolitik wurde im Wesentlichen von der wirtschaftlichen Konjunktur gelenkt. Prägend für die generelle Ausrichtung der Arbeitsämter und ihres Dachverbands war die Krisenzeit der 1930er Jahre, als die Arbeitsmarktpolitik durch die Massenarbeitslosigkeit stark gefordert war und die Arbeitsämter sich mit Arbeitsvermittlung, Arbeitslosenfürsorge sowie Beschäftigungs- und Qualifizierungsmassnahmen befassen mussten.³¹⁹ In grossem Kontrast zur Zwischenkriegszeit waren die Arbeitsmarktpolitik und somit die Arbeit im VSAA in der Nachkriegszeit von grossem Arbeitskräftemangel geprägt. Nicht mehr die Vermittlung von Arbeit, sondern die Vermittlung von Arbeitskräften bildete nun das Kerngeschäft der Arbeitsämter. Die Arbeitsämter dienten nicht mehr primär ihrem sozialpolitischen, sondern ihrem wirtschaftlichen Zweck.³²⁰ Allerdings blieb – vor allem in den 1940er Jahren – eine starke mentale Fixierung auf die Krisenvorsorge bestehen. Die Strategen und Verwalter des Schweizer Arbeitsmarkts wollten genauso wie die politischen Verantwortungsträger allzeit gegen Arbeitslosigkeit gewappnet sein. Zu diesem Zweck erfolgten in den ersten Nachkriegsjahren durch die Krisenerfahrung der 1930er Jahre angestossene politische Reformen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die neuen Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung, die 1947 in der Volksabstimmung angenommen wurden, waren genauso Teil dieser grundlegenden Reformen wie die beiden neuen Bundesgesetze über die Arbeitslosenversicherung und über die Arbeitsvermittlung, die 1951 in Kraft traten.³²¹ Nach dieser Weiterentwicklung der eidgenössischen Gesetzgebung verschwand das Thema Arbeitslosigkeit (und mit ihm Fragen der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und der Beschäftigungsprogramme) jedoch für mehr als zwei Jahrzehnte fast vollständig von den Traktandenlisten der Versammlungen des VSAA. Stattdessen dominier-

316 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1977/78, S. 2.

317 Ebd.

318 Siehe oben, S. 77 ff.

319 Vgl. Engler, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 11.

320 So Verbandssekretär Kaspar Schlegel 1953 über die jüngste Entwicklung in der Geschichte des Verbands und seiner Mitglieder. Vgl. Schlegel, 50 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 27.

321 Vgl. Engler, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter, S. 13.

ten die Themen Arbeitskräftemangel und Ausländerbeschäftigung die gesamte Hochkonjunktur zwischen 1945 und 1973, flankiert von den Schwesterthemen Konjunkturüberhitzung und – ab den 1960er Jahren – Konjunkturdämpfungsmaßnahmen sowie Begrenzung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte.³²² Die Furcht vor Arbeitslosigkeit als Folge eines drohenden Konjunkturrückgangs unterfütterte jedoch auch in den langen Jahren der Hochkonjunktur die Diskussionen im VSAA. Gerade die verstärkte Ausländerzulassung als Mittel gegen den Arbeitskräftemangel wollten die Arbeitsamtsvorsteher aufgrund ihrer mentalen Konstitution als «Väter [...] für die bedrängten Arbeitslosen»³²³ stets als vorübergehende und im Fall eines Konjunkturumschwungs reversible Massnahme verstanden wissen.

Entgegen aller sich an den Erfahrungen des Kriegsendes von 1918 orientierenden Annahmen verschob sich der Fokus in der Arbeitsmarktpolitik jedoch bereits im Verlauf des Jahres 1945 sehr schnell vom Mangel an Arbeitsplätzen (wie er vor 1939 bestanden hatte und für die Zeit nach der Demobilmachung erwartet wurde; während des Kriegs allerdings herrschte bereits Arbeitskräfteknappheit) auf den Mangel von Arbeitskräften. Dies zeigt ein Blick auf die Traktandenlisten der Konferenzen kantonaler Arbeitsämter – zuverlässige Spiegel der jeweils gerade aktuellen Hauptthemen der Schweizer Arbeitsmarktpolitik. Noch im Frühling 1945 wurde im Hinblick auf das baldige Kriegsende über die Verhütung von Arbeitslosigkeit diskutiert,³²⁴ während bereits Ende Jahr die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte das Hauptthema war.³²⁵ An der Konferenz der Frauenabteilungen der Arbeitsämter vom Dezember 1945 in Liestal ging es insbesondere um Arbeiterinnen für die Textilindustrie, bemerkenswerterweise also um eine langjährige Problemindustrie, die mit strukturellen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD)

Die seit 1905 bestehende Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) ist die drittälteste interkantonale Fachministerkonferenz der Schweiz.³²⁶ Nur bei den Erziehungs- und bei den Finanzdirektoren reicht die institutionalisierte intergouvernementale Zusammenarbeit noch weiter zurück.³²⁷

³²² Vgl. ebd.

³²³ So bezeichnete der Solothurner Arbeitsamtsvorsteher A. von Arx sich und seine Kollegen. StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 28. Verbandsversammlung, 8. September 1945, S. 11.

³²⁴ StABL, VR 3256, 00.03.02, Protokoll der Regionalkonferenz der Arbeitsämter der deutschschweizerischen Kantone vom 20./21. April 1945, S. 3.

³²⁵ StABL, VR 3256, 00.03.05, Konferenz der Leiterinnen und Beamtinnen der Frauenabteilungen der Arbeitsämter, im Hotel Engel, Liestal, 10./11. Dezember 1945, S. 14–20.

³²⁶ Diese Darstellung stützt sich einerseits auf die Auswertung der Protokolle der KKJPD, andererseits auf die sehr umfangreiche, wissenschaftlich fundierte Festschrift von Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005.

³²⁷ Ebd., S. 9.

Im Geleitwort der Festschrift zum 100-jährigen Bestehen pries 2005 KKJPD-Präsident Markus Notter die Direktorenkonferenz als Beispiel «für einen vielfach überzeugenden, hin und wieder auch nachdenklich stimmenden, lebendigen und erfolgreichen Föderalismus». Denn die KKJPD zeuge «von einer engen Kooperation aller Akteure im Sicherheitsbereich und gleichzeitig von einer Respektierung kantonaler Eigenständigkeiten und Verantwortlichkeiten» und habe «in den Bereichen des Justiz- und Polizeiwesens durch den steten Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Kantonen und mit den Delegationen der Bundesbehörden und durch die Entwicklung gemeinsamer Pläne, Einrichtungen oder Regelungsentwürfe ganz Wesentliches zur Lösung zahlreicher politischer Fragen» des Landes geleistet.³²⁸ Im gleichberechtigten Dialog zwischen kleinen und grossen Kantonen und in einer die Kantons- und die Bundesebene verbindenden Solidarität zwischen Vertretern der Exekutive – begünstigt durch die persönlichen Kontakte «mit dem eidgenössischen <Du>» und durch eine gewisse Bundestreue – gelang es der KKJPD gemeinsam mit dem Bund eine eidgenössische Sicherheitspolitik zu gestalten.³²⁹ Dem Bund kam dabei eine Koordinations- und Führungsaufgabe zu. Die Jahreskonferenzen wurden jeweils vom Präsidenten der KKJPD geleitet, ausserordentliche Konferenzen zu einem spezifischen Arbeitsthema standen hingegen meistens unter dem Vorsitz des Bundesrats oder eines Chefbeamten des Bundes.³³⁰ Die Bundesbehörden nutzten die Konferenzen, um aktuelle Arbeitsprobleme mit den Kantonsvertretern zu besprechen, informelle Vernehmlassungen zu Rechtsetzungsvorhaben durchzuführen oder um Anliegen an den Vollzug des Bundesrechts in den Kantonen vorzutragen.³³¹ Ab 1966 fanden Konferenzen der KKJPD im Halbjahresrhythmus statt, was den verstärkten föderalistischen Gesprächsbedarf zeigte. Neben der Jahreskonferenz im Oktober wurde jeweils im März eine Arbeitskonferenz angesetzt (ebenfalls zweitägig, meist auf Rigi-Kaltbad).³³²

Die kantonalen Eigenständigkeiten treten in der KKJPD schon in der je nach Kanton unterschiedlichen Organisation des Justiz- und Polizeiwesens zutage. Justiz und Polizei sind in einem Teil der Kantone wie beim Bund in einer Direktion zusammengefasst – so auch im Kanton Baselland. In anderen Kantonen sind zwei verschiedene Direktionen zuständig, die beide ihren Kanton in der KKJPD vertreten.

Die Agenda der KKJPD war mehrheitlich durch das Polizeiwesen bestimmt,

³²⁸ Ebd., S. V.

³²⁹ Ebd., S. 174.

³³⁰ So stand z. B. die ausserordentliche Konferenz vom 12. Februar 1948 zur Teilrevision des ANAG und zur Flüchtlingspolitik unter der Leitung des EJPD-Vorstehers von Steiger und des Chefs der Polizeiabteilung Rothmund. Vgl. CH-BAR#E4001C#1000/783#1389*, AZ 71, Protokoll der ausserordentlichen Polizeidirektoren-Konferenz vom 12. Februar 1948 in Bern.

³³¹ Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 174.

³³² Siehe: Siehe: CH-BAR#E4001D#1976/136#631*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 30. und 31. März 1966 in Appenzell; generell die Protokolle in den Dossiers: CH-BAR#E4001D#1976/136#630*, AZ 71; CH-BAR#E4001D#1976/136#631*, AZ 71; CH-BAR#E4001D#1976/136#632*, AZ 71.

weshalb die Konferenz in der Umgangssprache (z. B. auf konferenzzinternen Dokumenten) einfach, aber irreführend als Polizeidirektorenkonferenz bezeichnet wurde.³³³ Gelegentlich fanden Konferenzen ausschliesslich für die kantonalen Polizeidirektoren statt, so z. B. die beiden ausserordentlichen Polizeidirektorenkonferenzen am 29. Mai 1947 und am 12. Februar 1948 zur Teilrevision des ANAG.³³⁴ Für das hier untersuchte Thema Arbeitsmigration waren generell die Polizeidirektionen zuständig.

Entstehungsgeschichte: Überregionale Herausforderungen für den föderalistisch organisierten Staat

Bezeichnenderweise standen am Anfang der Geschichte der KKJPD die Kontrolle der internationalen Arbeitsmigration und die sozialdarwinistisch motivierte Ausgrenzung von Fahrenden als typische und durchaus komplementär zu verstehende Phänomene der Moderne. Die Institutionalisierung der interkantonalen politischen Koordination im Polizeiwesen und die Entwicklung einer eidgenössischen Fremdenpolitik zu Beginn des 20. Jahrhunderts gingen Hand in Hand und bedingten sich gegenseitig.

Den konkreten Anstoss zur Gründung der KKJPD 1905 gab die Frage der Abschiebungen von Ausländern. Der Vorsteher des Luzerner Militär- und Polizeidepartements Heinrich Walther initiierte Ende 1904 die Schaffung der KKJPD zur einvernehmlichen Lösung eines seit 1901 schwelenden Konflikts im Polizeitransportwesen. Nachdem 1901 der Kanton Tessin vom EJPD verlangt hatte, einen Teil der Kosten der Ausschaffungen von Italienern (es handelte sich dabei vor allem um Personen, die als billige Arbeitskräfte in die wirtschaftlich boomende Schweiz eingereist waren) und «Zigeunern» zu übernehmen und somit dem Grenzkanton die Erfüllung einer «internationalen Verpflichtung» finanziell abzugelten, und das EJPD der Forderung nicht nachgekommen war, konnten sich namentlich die Kantone Luzern und Tessin nicht über die Modalitäten der Ausschaffungstransporte einigen. Der Konflikt eskalierte, als das Tessin von Luzern ankommende Züge mit auszuscaffenden Italienern nach Luzern zurückfahren liess.³³⁵

333 Vgl. z. B. CH-BAR#E4001C#1000/783#1386*, EJPD, Bern, 15. 9. 1945. An den Präsidenten der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, Herrn Regierungsrat Dr. O. Stampfli, Solothurn.

334 CH-BAR#E4001C#1000/783#1390*, AZ 71, Protokoll der ausserordentlichen Polizeidirektoren-Konferenz vom 29. Mai 1947 in Bern; CH-BAR#E4001C#1000/783#1389*, AZ 71, Protokoll der ausserordentlichen Polizeidirektoren-Konferenz vom 12. Februar 1948 in Bern. Zur Konferenz vom 12. Februar 1948 lud das EJPD auch die kantonalen Fremdenpolizeichefs ein.

335 Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 13 f. – Den definitiven Ausschlag zur Gründung der KKJPD gab an ihrer ersten Sitzung nicht der Streit über die Italienerausschaffungen, sondern der Wille, die «Zigeunerfrage» interkantonal und international zu «lösen», d. h. Fahrende koordiniert aus der schweizerischen Gesellschaft auszugrenzen und aus dem Land auszuweisen. Anstelle der bislang praktizierten unkoordinierten Vertreibung von einem

Die Gründung der KKJPD versinnbildlicht, wie überregionale (interkantonale, gesamtschweizerische und internationale) politische Fragen einer zunehmend komplexer strukturierten Gesellschaft für den föderalistisch organisierten Staat Herausforderungen darstellten, die nicht mehr durch kantonal isoliertes Handeln gelöst werden konnten und eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit bedingten. Die Institutionalisierung der Koordination im Polizeiwesen ist als direkter Lerneffekt des föderalen Systems aus dem genannten interkantonalen Zerwürfnis über die Regelung respektive die Abgeltung der Ausschaffungstransporte zu deuten. Die aus dem Konflikt gewonnene Einsicht, dass föderalistische Konflikte durch vermehrte Kommunikation zwischen den Kantonen zu lösen seien, fand ihren Niederschlag in der heute noch gültigen Zweckbestimmung der KKJPD, die in den Statuten von 1905 formuliert wurde: «Die Konferenzen haben einerseits den Zweck, eine Besprechung gemeinsamer, das Polizeiwesen beschlagender Fragen herbeizuführen, andererseits sollen sie den Polizeidirektoren Gelegenheit bieten, sich persönlich näher zu treten und gegenseitig Föhlung zu erhalten.»³³⁶ Folgerichtig wurde der regelmässige Kontakt der kantonalen Polizeidirektoren zwecks Informationsaustausch, Meinungsbildung und Lösungssuche institutionalisiert. Statutengemäss hatte die KKJPD mindestens einmal im Jahr zu tagen. Seit 1970 finden in der Regel jährlich zwei Konferenzen statt. Ebenfalls im Sinn von deren Kernzielen kam an den ab 1927 üblicherweise an zwei Tagen stattfindenden Konferenzen neben der Arbeit die Geselligkeit nicht zu kurz.³³⁷

Hauptinhalte

Hauptinhalt der Konferenzen waren stets aktuelle Fragen des Polizeiwesens, zu welchen einzelne Direktoren oder Bundesvertreter referierten. Die vorgeschlagenen Lösungsansätze wurden darauf im Plenum diskutiert und schliesslich angenommen, abgeändert oder verworfen. Neben diesen Hauptthemen standen üblicherweise Berichte von Kommissionen und Arbeitsausschüssen sowie administrative Angelegenheiten auf der Tagesordnung.³³⁸ Im Rahmen der KKJPD gab es diverse ständige Kommissionen zu zentralen Themen der

Kanton in den anderen sollte eine gemeinsame Politik der Zwangsassimilation der schweizerischen bzw. der Ausschaffung von ausländischen Fahrenden treten. Die Nachbarstaaten waren allerdings nicht für eine derartige Nationalisierung der «Zigeunerfrage» und das damit verbundene Abrücken vom Prinzip der Personenfreizügigkeit zu haben. Daher einigten sich die KKJPD und das EJPD bis 1913 auf eine nationale «Zigeunerpolitik». Der Staat sollte seine ganze Macht gegen die Fahrenden einsetzen und die unter rassehygienischen und eugenischen Gesichtspunkten als unerwünscht betrachtete Lebensweise der Fahrenden mittels Internierung, Identifizierung und Ausschaffung respektive Zwangseinbürgerung auflösen. Vgl. ebd.

³³⁶ Ebd., S. 19.

³³⁷ Ebd., S. 19 f. Der Geselligkeit kam in der KKJPD die gleiche Funktion zu wie in der VDK und der VSAA. Siehe oben, S. 102 ff., 115 ff.

³³⁸ Ebd., S. 20.

Justiz und Polizei,³³⁹ allerdings keine zur Fremdenpolizei. Deren Belange wurden von den weitgehend selbständig agierenden Fremdenpolizeichefs in deren eigener Konferenz behandelt.³⁴⁰ Neben den regelmässigen Konferenzen der KKJPD sind für den Bereich der Arbeitsmigration ausserordentliche Konferenzen von Interesse, auf welchen die Polizeidirektoren mit Vertretern der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone zusammentrafen. Noch häufiger als die Konferenzen der Departementsvorsteher waren solche zwischen den Chefs der kantonalen Fremdenpolizeien und der kantonalen Arbeitsämter.³⁴¹ Die Zusammenarbeit von Polizei- und Arbeitsmarktbehörden in Sachen Arbeitsmigration kam auch in der regelmässigen Präsenz von BIGA-Vertretern an Polizeidirektorenkonferenzen mit ausländerpolitischen Traktanden zum Ausdruck.

Die KKJPD ist zwar im Schweizer Justiz- und Polizeiwesen eine breit akzeptierte Institution und ein «Beispiel gelebten Föderalismus», hat aber wie die anderen interkantonalen Konferenzen ein Problem: ihre Beschlüsse sind weder de jure noch de facto verbindlich. Denn die KKJPD verfügt über keine rechtsstaatliche Legitimation, effektive politische Entscheide zu treffen. Nichtsdestotrotz wurden die Entscheide von Bund und Kantonen stets befolgt. Die Verbindlichkeit der Beschlüsse leitete sich aus der unbestrittenen Bedeutung der Konferenz als Zusammenschluss aller für Justiz und Polizei entscheidenden Direktoren und Fachleute der Schweiz ab. Bezeichnenderweise wurden Beschlüsse der KKJPD in den Kantonsparlamenten kaum je inhaltlich angefochten. Widerstand wurde allenfalls gegen die Überwälzung von Kosten auf die Kantone laut.³⁴²

Aufgrund ihrer unbestrittenen Stellung bestimmte die KKJPD zusammen mit den Spitzen des EJPD seit Beginn des 20. Jahrhunderts die Entwicklungen im Justiz- und Polizeiwesen massgeblich. Die Traktanden der Versammlungen der KKJPD geben einen zuverlässigen Überblick über die jeweils wichtigsten aktuellen Themen des Justiz- und Polizeiwesens in der Schweiz. Denn sie wurden jeweils zwischen der KKJPD, dem EJPD und seinen Spitzenbeamten abgesprochen und mussten, wie sich Robert Jezler, der stellvertretende Chef der Polizeiabteilung, gegenüber EJPD-Vorsteher Eduard von Steiger ausdrückte, «in der Regel <aus dem praktischen Leben gegriffen> werden, d. h. im Zeitpunkt der Konferenz einigermaßen aktuell sein».³⁴³

339 Ebd., S. 10.

340 Vgl. dazu unten, S. 128 ff.

341 Vgl. z. B.: CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948, Bern; CH-BAR#E4300B#1971/4#201*, AZ E.016, Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, Bern.

342 Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 24.

343 CH-BAR#E4001C#1000/783#1386*, Aktennotiz von Robert Jezler, 11. 4. 1946: Herrn Bundesrat v. Steiger: Polizeidirektorenkonferenz.

Fremdenpolizeiliche Themen

Für die hier interessierende Ausländer- und speziell die Arbeitsmigrationspolitik ergibt die Analyse der Traktanden ein deutlich konturiertes Bild der Konjunkturen der fremdenpolizeilichen Themen in der KKJPD.³⁴⁴ Die Etablierung einer eidgenössischen «Fremdenpolitik» war seit der Gründung der KKJPD ein grosses Thema. Kurz vor und während dem Ersten Weltkrieg ging es konkret um die Schaffung einer fremdenpolizeilichen Zentralstelle, nach dem Krieg um die Aufteilung der fremdenpolizeilichen Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Mit dem Inkrafttreten des ANAG 1934 wurde diese erste Phase der intensiven Auseinandersetzung der KKJPD mit fremdenpolizeilichen Themen, die ursprünglich zu ihrer Gründung geführt hatte, abgeschlossen. Eine eidgenössische Migrationspolitik war etabliert. Die Ausländerpolitik als Ganzes war nach der Schaffung des ANAG 1931 erst 1975 wieder ein Thema, als die KKJPD unter dem Titel «Orientierung über aktuelle Fragen zum Ausländerproblem durch die Bundesbehörden» im Hinblick auf die (später gescheiterte) ANAG-Revision eine ausländerpolitische Auslegeordnung vornahm. Ansonsten war Arbeitsmigration zwischen 1931 und 1975 in der KKJPD äusserst selten ein Thema, das heisst, nur wenn sie zu einem wirklich grossen Thema geworden und nicht allein Sache der Volkswirtschaftsdirektoren, der Arbeitsamtsvorsteher und der Fremdenpolizeichefs war. Für den untersuchten Zeitraum war dies nur 1948 und 1964/65 der Fall, als die beiden Abkommen mit Italien traktandiert waren. 1948 stand zudem die ANAG-Teilrevision auf dem Programm, die allerdings in erster Linie die Flüchtlingspolitik betraf. Ebenfalls um Fragen der Arbeitsmigration ging es teilweise und zumindest am Rand bei den diversen fremdenpolizeilichen Traktanden in der KKJPD in der unmittelbaren Nachkriegszeit (bis 1955), als die Ausländerpolitik nach der fremdenpolizeilichen Rigidität des Kriegs an die Friedenszeit angepasst werden musste. Zunächst einmal beschäftigte bis 1950 die Bewältigung der während der Zeit des Nationalsozialismus durchgeführten Flüchtlingspolitik, wobei die konkrete Frage im Zentrum des Interesses stand, welchen Flüchtlingen und EmigrantInnen Dauer asyl und Arbeitserlaubnis gewährt werden sollte.³⁴⁵ Daneben wurde unter Berücksichtigung von arbeitsmigrationspolitischen Gesichtspunkten und internationalen Vereinbarungen die Ausländerkontrolle generell kontinuierlich

344 Wenn in diesem Kapitel nicht anders angegeben, stützt sich die vorliegende Analyse auf die Zusammenstellung sämtlicher Traktanden der Konferenzen der KKJPD (auch der ausserordentlichen) im Anhang von Gschwend et al., *Geschichte der KKJPD 1905–2005*, S. 525 ff. – Alle zentralen Themen fanden ihren Niederschlag in den Jahresversammlungen, selbst wenn sie auch an ausserordentlichen Konferenzen besprochen wurden.

345 Ebd. – Ebenfalls um die Aufarbeitung der jüngeren Vergangenheit, jedoch nicht um Arbeitsmigration ging es beim Thema der Säuberungen, als 1945 nach dem Ende des Kriegs NationalsozialistInnen und FaschistInnen aus der Schweiz ausgewiesen wurden. 1950, 1952 und 1954 beschäftigten sich die Justiz- und Polizeidirektoren nochmals mit dieser Frage, als es um Lockerungen der im Rahmen der Säuberungen erlassenen Einreisesperren ging. Vgl. Gschwend et al., *Geschichte der KKJPD 1905–2005*, S. 545–547.

geloockert,³⁴⁶ wobei sich in den Diskussionen der KKJPD zeigte, dass die Polizeidirektoren befürchteten, wegen der Abschaffung der Visumpflicht und des Passzwangs die Kontrolle über die Zuwanderung zu verlieren.³⁴⁷ Generell ging es nach der vom Bund kontrollierten Kriegszeit – wie im Anschluss an den Ersten Weltkrieg – um eine neue Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in der fremdenpolizeilichen Zulassungs-, Niederlassungs- und Aufenthaltskontrolle.³⁴⁸ Zwischen 1952 und 1963 kam das Thema Arbeitsmigration im engeren Sinn an den Justiz- und Polizeidirektorenkonferenzen nicht vor. 1952, 1957 und 1959 spielte das Thema der ausländischen Arbeitskräfte immerhin in der thematischen Vorbereitung der Konferenz zwischen den Chefbeamten des Bundes eine Rolle. Zu einem Traktandum erhoben wurde das Thema in jenen Jahren dennoch nie.³⁴⁹ 1964/65 war die Arbeitsmigration im Zusammenhang mit dem Italienerabkommen während zwei Jahren ausnahmsweise ein Hauptthema der KKJPD.³⁵⁰ Ansonsten bedeutete «Fremdenpolitik» in der KKJPD während der 1960er Jahre Regelung des Asyls und Kommunistenabwehr. Im Weiteren wurden bloss zwei Nebenthemen der Arbeitsmigrationspolitik diskutiert, beide von Interesse, weil es um den föderalistischen Lastenausgleich ging: 1961 und 1964 die «Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grenzkontrolle» und 1970 die Fiskalinteressen der Kantone bezüglich Aufenthaltsbewilligungen für AusländerInnen.³⁵¹ Der gegen KommunistInnen gerichtete Staatsschutz war eines der zentralen Themen der

346 Vgl. ebd., S. 547. – Die Jubiläumsstudie zur KKJPD thematisiert die Arbeitsmigration in der Nachkriegszeit überhaupt nicht. Die Analyse fremdenpolizeilicher Themen beschränkt sich fast ganz auf die Asylpolitik.

347 Siehe: CH-BAR#E4001D#1976/136#630*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 23. und 24. Oktober 1953 in Genf; Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 7. und 8. Oktober 1955 in Aarau.

348 Zum Beispiel an der Konferenz vom 19./20. September 1947 in Glion beim Traktandum 3, «Zustimmungsverfahren der eidgenössischen Fremdenpolizei bei kantonalen Aufenthaltsbewilligungen», oder an der Konferenz vom 1./2. Oktober 1954 in Freiburg beim Traktandum 6, «Kompetenzen der Kantone bei Abschiebungen von Ausländern». Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 542.

349 Rothmund schlug EJPD-Vorsteher Feldmann das Thema «Ausländische Konjunkturarbeiter» für die Jahreskonferenz 1952 vor. CH-BAR#E4001D#1976/136#630*, AZ 71, Brief: Chef der Polizeiabteilung des EJPD Heinrich Rothmund, Bern, 8. Juli 1952, an EJPD-Chef Bundesrat Markus Feldmann: Ordentliche Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren. – «Dr. Mäder hat ebenfalls kein Traktandum, verzichtet auf Behandlung des Fremdarbeiterproblems», hielt der Departementssekretär Riesen, der zur Auswahl durch den Departementsvorsteher die Traktandenvorschläge zu sammeln pflegte, 1957 fest. CH-BAR#E4001D#1976/136#630*, AZ 71, Notiz, 16. 9. 57, Riesen (Departementssekretär EJPD) an EJPD-Chef Feldmann. – Fremdenpolizeichef Mäder schlug 1959 vor, die aktuellen «Schwierigkeiten» mit der «grossen Zahl von ausländischen Arbeitskräften» in der traditionellen Tische der EJPD-Vorstehers an der Jahreskonferenz der KKJPD anzusprechen, worauf Bundesrat Wahlen jedoch verzichtete. CH-BAR#E4001D#1976/136#630*, AZ 71, Aktennotiz, 14. Oktober 1959 (signiert Riesen): Gedanken für Ansprache Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz Nyon. Anregung von Herrn Dr. Mäder.

350 CH-BAR#E4001D#1976/136#631*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 23. und 24. Oktober 1964 in Neuenburg; Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 20. und 21. Oktober 1965 in Chur.

351 Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 550, 552, 556.

KKJPD in den 1960er Jahren, wobei die kommunistische Gefahr insbesondere bei den aus Italien und Spanien eingewanderten ArbeiterInnen gewittert wurde, nachdem der Kampf gegen den Kommunismus zuvor vor allem innenpolitisch (1949/50 gegen die Partei der Arbeit) respektive weltpolitisch (1948 «Rechtliche und polizeiliche Massnahmen im Interesse der inneren Sicherheit, insbesondere unter Berücksichtigung der Ereignisse in der Tschechoslowakei», 1949 «Fremdenpolizeiliche Behandlung der Angehörigen der Oststaaten») ausgerichtet war.³⁵² Die Jahreskonferenz von 1962 bildete einen ersten Höhepunkt bezüglich der Verbindung von Antikommunismus und Arbeitsmigrationspolitik in der KKJPD, als EJPD-Vorsteher Ludwig von Moos sowohl über «Ostkontakte» als auch über «spanische Agitation» sprach.³⁵³ 1964 waren neben dem Italienerabkommen der Kampf gegen den Kommunismus und der Staatsschutz die grossen Themen der Jahreskonferenz. Nachdem 1965 die Jahreskonferenz nochmals zum Schwerpunkt Arbeitsmigration stattgefunden hatte, wurde das Thema 1966 auf die staatschützerische Perspektive verengt und in einem Bericht von Bundespolizeichef Amrein zur «kommunistischen Infiltration von Gastarbeitern» behandelt.³⁵⁴ 1967 wechselte das Thema: die «schweizerische Asylpolitik» kam erstmals seit den unmittelbaren Nachkriegsjahren wieder aufs Tapet, 1968 waren es «die tschechoslowakischen Flüchtlinge», wobei bald auch die politische Betätigung von Flüchtlingen die KKJPD beschäftigte (1971 und 1972).³⁵⁵ Die 1960er Jahre waren in der KKJPD generell von einer konservativen Haltung geprägt, von der Bewahrung schweizerischer Eigenart und der Abwehr fremder Einflüsse, was an den Konferenzen speziell in den Reden von EJPD-Vorsteher Ludwig von Moos (1960–1971) zum Ausdruck kam. Bundesrat von Moos, der bis 1958 als Obwaldner Polizeidirektor Mitglied der KKJPD gewesen war und als Bundesrat weiterhin eine enge Verbindung zur Konferenz pflegte, knüpfte mit seinen tief konservativen Überzeugungen an die während der Nachkriegszeit die KKJPD prägende Tradition der «geistigen Landesverteidigung» an.³⁵⁶ Trotz

352 Ebd.

353 CH-BAR#E4001D#1976/136#630*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 25. und 26. Oktober 1962 in Liestal, S. 30–38: Referat von Moos «Ostkontakte»; S. 44–49: unter Verschiedenes: e) «spanische Agitation».

354 CH-BAR#E4001D#1976/136#631*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 23. und 24. Oktober 1964 in Neuenburg; Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 20. und 21. Oktober 1965 in Chur; Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 30. und 31. März 1966 in Appenzell.

355 Gschwend et al., *Geschichte der KKJPD 1905–2005*, S. 553 f, 556–558. Die Ungarn-Flüchtlinge wurden 1956/57 in der KKJPD nicht eigens thematisiert.

356 Siehe die Begrüssung des neuen EJPD-Vorstehers vor der KKJPD und seine Tischrede, in der er mahnte, «den Abwehrwillen gegenüber wesensfremden Einflüssen nicht einschlafen zu lassen». CH-BAR#E4001D#1976/136#630*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 27. und 28. Oktober 1960 in Luzern, S. 8, 47. – In den direkten Nachkriegsjahren wurde in den der geistigen Landesverteidigung verhafteten Begrüssungsreden der Konferenzpräsidenten EJPD-Vorsteher von Steiger jeweils als leuchtendes Beispiel der bewahrenden Arbeit der Justiz und Polizei gegen aussenpolitische und innenpolitische «Arglist der Zeit» gepriesen, etwa an der Jahreskonferenz von 1950, als selbst der Basler Polizeidirektor

oder gerade wegen der föderalistischen Kompetenzaufteilung und der Lockerungen in der Zulassungskontrolle pflegten die Polizeikommandanten einen rückwärtsgewandten, sich gegen aussen abschottenden Korpsgeist.³⁵⁷ In ihrem Selbstverständnis schwer erschüttert wurden die Polizeidirektoren 1968 durch die antiautoritären Bewegungen, wie Bundesrat von Moos in seiner Tischrede an der Jahreskonferenz am 30. Oktober 1968 zum Ausdruck brachte.³⁵⁸ Die Bedrohung der Ordnung kam nun nicht mehr primär von Fremden, von aussen – obwohl von Moos auch eine diesbezügliche Frage aufwarf: «Sollen wir ausländische Redner hereinlassen und sie sprechen lassen?»³⁵⁹ «Im Zeitalter der Demonstrationen, der antiautoritären Umtriebe, zum Teil der bewussten Auflehnung»³⁶⁰ wurde die Ordnung (und die Autorität der Polizei) aus der Mitte der Schweiz infrage gestellt.

Die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs

Gründungszweck: fremdenpolizeiliche Koordination zwischen Bund und Kantonen

Am Ursprung der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs³⁶¹ standen die uneinheitliche kantonale Ausländerzulassungspraxis und der Bedarf der eidgenössischen sowie der kantonalen Fremdenpolizeibehörden, ihre Tätigkeiten stärker zu koordinieren. Anlässlich einer Zusammenkunft der kantonalen Fremdenpolizeichefs der ganzen Schweiz vom 27. Oktober 1941 in Basel, an welcher der Chef der Eidgenössischen Polizeiabteilung Heinrich Rothmund in einem Referat

Fritz Brechbühl, ansonsten eine liberale Stimme im Konzert der Polizeidirektoren, als Vorsitzender von Steiger im Kontext der Koreakrise begrüßte: «Im Kampfe gegen die Feinde unserer Demokratie standen Sie in den vergangenen Monaten wieder in vorderster Linie.» Wegen seiner Haltung habe er «Anfeindungen erdulden müssen». CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 6. und 7. Oktober 1950 in Schwyz, S. 9 f.

357 Siehe z. B. die Eröffnungsansprache des Basler Konferenzpräsidenten Fritz Brechbühl an der Jahreskonferenz von 1952 und die Ernennung von alt Bundesrat von Steiger zum Ehrenmitglied der KKJPD im selben Jahr in CH-BAR#E4001D#1976/136#630*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 16. und 17. Oktober 1952 in Bern, S. 11, 53.

358 CH-BAR#E4001D#1976/136#632*, AZ 71, Manuskript Tischrede Bundesrat Ludwig von Moos: Frauenfeld. Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren. 30. Oktober 1968.

359 Ebd., S. 12.

360 Ebd., S. 11.

361 Die Geschichte der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs ist bislang nicht erforscht worden. Es ist weder eine Festschrift noch ein internes Dokument vorhanden, das die Geschichte der Vereinigung zusammenfassen würde. Diese Darstellung stützt sich deshalb auf diverse Akten aus den Beständen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der Polizeiabteilung im Bundesarchiv, namentlich auf die Protokolle der Vereinigung. Allerdings sind die Angaben darin, gerade solche zu den Anfängen der Vereinigung, zum Teil sehr dünn und teilweise widersprüchlich. Die Aktenlage zur Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs im Bundesarchiv ist zudem lückenhaft. Zentrale Akten zur Geschichte der Vereinigung wie das Protokoll der Jahreskonferenz vom 21./22. September 1945, als die Vereinigung konstituiert wurde, oder wie die an dieser Konferenz verabschiedeten Statuten konnten nicht gefunden werden.

die Kantone eindringlich zu einer einheitlicheren Anwendung der bestehenden Regelungen unter gesamtschweizerischen Gesichtspunkten anhielt,³⁶² äusserte der St. Galler Fremdenpolizeichef Gustav Studer den Wunsch nach regelmässigen stattfindenden Konferenzen.³⁶³ Studers Initiative zur engeren Kooperation der verschiedenen Fremdenpolizeibehörden wurde 1954 anlässlich der Verabschiedung Studers aus dem Vorstand der Vereinigung durch den Zürcher Fremdenpolizeichef Adolf Bergmaier gewürdigt und erklärt: «Es war eine <arglistige> Zeit und ein enger Schulterschluss unter sich und mit den Bundesbehörden drängte sich damals auf.»³⁶⁴

In den Annalen der Vereinigung wurde zwar stets 1940 als erste Konferenz, ja als «Gründungsversammlung» aufgeführt.³⁶⁵ Bei dieser ersten Zusammenkunft kantonaler Fremdenpolizeichefs in Zürich handelte es sich jedoch um eine Sitzung lediglich der Deutschschweizer Fremdenpolizeichefs.³⁶⁶ Immerhin bestand seit jener Versammlung von 1940 ein «ad hoc-Komitée» unter Studer, das fortan die Einführung regelmässiger Konferenzen vorantrieb. 1942 wurde an der zweitägigen Konferenz von Montreux «für die späteren Zusammenkünfte eine festere Form gesucht».³⁶⁷ Das heisst, es wurden ein dreiköpfiger, für eine Amtsdauer von drei Jahren gewählter Vorstand und der nächste Konferenzort bestimmt. 1945 ging aus den seit 1941 regelmässig stattfindenden gesamtschweizerischen Konferenzen die «Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs» mit eigenen Statuten hervor.³⁶⁸ Der Zweck der Vereinigung war laut den Statuten: «Die Förderung der persönlichen und beruflichen Kontakte, insbesondere des Erfahrungsaustausches unter den Mitgliedern; die Pflege der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Fremdenpolizeibehörden und den Bundesbehörden; die Vermittlung von Fach- und Allgemeinwissen an die Mitglieder durch Konferenzen und durch schriftliche Information; die Geltendmachung gleichgerichteter Interessen der kantonalen Fremdenpolizeibehörden bei den Bundesbehörden mittels schriftlicher Eingaben und Vernehmlassungen sowie Vorsprachen von Abordnungen.»³⁶⁹

362 CH-BAR#E4300B#1971/4#203*, AZ E.020, Zum Referat von Herrn Dr. Rothmund an der Konferenz der kant. Fremdenpolizeichefs vom 27. Okt. 1941 in Basel.

363 CH-BAR#E4300B#1971/4#204*, AZ E.020, Conférence annuelle des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Montreux, les 25 et 26 septembre 1942. Procès-verbal, S. 1.

364 CH-BAR#E4300B#1971/4#214*, AZ E.020, Protokoll der 15. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Locarno-Minusio, 9. und 10. September 1954, S. 12.

365 Vgl. die 1954 erstmals in einem Protokoll erschienene Liste der bisherigen Konferenzen (von 1954 an wurden die Jahreskonferenzen nummeriert und 1940 als Nr. 1 bezeichnet) in CH-BAR#E4300B#1971/4#214*, AZ E.020, Protokoll der 15. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Locarno-Minusio, 9. und 10. September 1954, S. 4a.

366 Siehe eine knappe Zusammenfassung der Geschichte der Vereinigung durch den Basler Fremdenpolizeichef F. Jenny in CH-BAR#E4300B#1971/4#215*, AZ E.020, Protokoll der 16. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Basel, 2./3. September 1955, S. 7.

367 Ebd.

368 Ebd.

369 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#33*, AZ 902.5.2, Vereinigung der Kantonalen Fremdenpolizeichefs. Statuten vom 8. September 1983, S. 2. – Da im Bundesarchiv weder die ersten Statuten der Vereinigung vom 21./22. September 1945 noch das Protokoll der Jahreskonferenz

1945 wurde ein fünfköpfiger Vorstand mit Studer als Präsident gewählt.³⁷⁰ Die Amtsdauer betrug drei Jahre mit der Möglichkeit zur Wiederwahl.³⁷¹ Der Vorstand war neben der Mitgliederversammlung das zentrale Organ der Vereinigung. Er führte die Geschäfte der Vereinigung und vertrat sie gegen aussen. Der grosse Einfluss des Vorstands zeigte sich in dessen häufig stattfindenden Sitzungen und vor allen Dingen in den Treffen mit Bundesbehörden oder in Konferenzen, zu welchen der Vorstand einige weitere ausgewählte Fremdenpolizeichefs einlud. Die Konferenzen mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei, zum Teil unter Beizug des BIGA, wurden zusätzlich zu den üblichen Konferenzen anberaumt, wenn Fragen der Praxis geklärt werden mussten. Bedeutende Sitzungen dieser Art fanden in Schlüsselphasen der fremdenpolizeilichen Entwicklung statt, so insbesondere am 22. April 1947, 8. Dezember 1954, 17. Mai 1965, 10. Dezember 1970, 11. Januar 1972 und am 9. August 1973.³⁷²

Neben den jeweils im September abgehaltenen zweitägigen Jahreskonferenzen wurde der Austausch zwischen den kantonalen Fremdenpolizeichefs und mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei weiter intensiviert. Als zusätzliche jährliche Versammlungen wurden Regionalkonferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs etabliert, zunächst 1948 durch die Association des chefs de police des étrangers des cantons romands, Berne et Tessin.³⁷³ 1958 wurde die Regionalkonferenz der Vereinigung Nordwest- und Zentralschweiz gegründet. Indem die drei Regionalkonferenzen (die dritte ist die Ostschweizer Regionalkonferenz) jeweils im

von 1945, auf der die Statuten verabschiedet wurden, aufzufinden sind, muss auf die zweiten Statuten der Vereinigung von 1983 zurückgegriffen werden. Die Zweckbestimmung der Vereinigung dürfte bereits 1945 im Wesentlichen gleich gelautet haben. Darauf lässt sich aufgrund der im Bundesarchiv konsultierten Akten schliessen, welche Tätigkeiten der Vereinigung genau im Sinn der Zweckbestimmung in den Statuten von 1983 zeigen.

- 370 Die Anzahl Vorstandsmitglieder war nicht limitiert, weshalb 1947 Studer zwar das Amt des Präsidenten abgab, aber im Vorstand verblieb, der nach der Wahl Pittards zum neuen Präsidenten auf sechs Mitglieder anwuchs. CH-BAR#E4300B#1971/4#207*, AZ E.020, Protokoll der 7. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 12. und 13. September 1947, St. Moritz, S. 2.
- 371 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, S. 16.
- 372 Die im Bundesarchiv gesichteten Akten lassen keinen Überblick über sämtliche Sitzungen des Vorstandes zu. – Siehe die Unterlagen zu den genannten zentralen Sitzungen in: CH-BAR#E4300B#1971/4#207*, AZ E.020, Procès-verbal de la conférence restreinte des chefs des polices cantonales des étrangers du 22 avril 1947; CH-BAR#E4300B#1971/4#214*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Vorstandsmitglieder der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 8. Dezember 1954, 10 Uhr, in Bern, Konferenzzimmer, Marzili; CH-BAR#E4300C-01#1998/299#147*, AZ 075.30, Zusammenfassendes Protokoll über die Konferenz vom 17. Mai 1965 mit dem Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs. – Zu den drei Sitzungen der 1970er Jahre liegen im Bundesarchiv bloss die Einladungen vor. Siehe CH-BAR#E4300C-01#1998/299#147*, AZ 075.30, Vereinigung kant. Fremdenpolizeichefs, Allgemeines, 1965–1988.
- 373 Siehe CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Association des chefs de police des étrangers des cantons romands, Berne et Tessin. Sommaire des sujets traités dans les conférences annuelles et figurant dans les procès-verbaux de 1948 à 1978.

Mai oder Juni tagten, fanden im Halbjahresrhythmus grosse Konferenzen der Fremdenpolizeichefs statt. Die Regionalkonferenzen der Nordwest- und Zentralschweiz wurden bis 1968 in der Regel eintägig abgehalten. Die Ausnahme von 1962 sowie die ab 1969 generell zweitägigen Anlässe sind Anzeichen des steigenden Bedarfs an interkantonaler Absprache.³⁷⁴ Zusätzlich zu den regelmässig stattfindenden Jahres- und Regionalkonferenzen wurden nach Bedarf, insbesondere seit Mitte der 1950er Jahre, Arbeitstagungen einberufen.³⁷⁵

Der Auf- und Ausbau der interkantonalen Strukturen sind klare Indizien für die wachsende Bedeutung der interkantonalen Kooperation im föderalistisch organisierten Fremdenpolizeiwesen. Die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs und ihre regelmässig stattfindenden Konferenzen wurden ins Leben gerufen, als die Eidgenössische Fremdenpolizei Anfang der 1940er Jahre zur Durchsetzung ihrer Flüchtlingspolitik auf die Kantone angewiesen war. Ausgebaut wurden die interkantonalen Strukturen, als die Fremdenpolizei in der Kontrolle der Arbeitsmigration ab Mitte der 1950er Jahre in noch stärkerem Mass gefordert war. Die zusätzlich zu den regelmässig stattfindenden Konferenzen anberaumten Arbeitstagungen und erweiterten Vorstandssitzungen sind klare Indikatoren für Phasen des verstärkten Diskussionsbedarfs in der Arbeitsmigrationspolitik.

Personelle Konstanz – prägende Persönlichkeiten

Lange Amtszeiten waren ein Charakteristikum der Chefbeamtenlaufbahnen sowohl in der eidgenössischen als auch in den kantonalen Fremdenpolizeibehörden. Daher trafen sich über Jahrzehnte hinweg dieselben Herren in der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs. Auch der Baslerbieter Fremdenpolizeichef Karl Hofer war jahrzehntelang Teil dieser Gemeinschaft. Er nahm, meist in Begleitung seiner wichtigsten Mitarbeiter, an den Konferenzen teil, gehörte aber nicht zu den Vielrednern. Ein Grossteil der kantonalen Fremdenpolizeichefs (darunter Hofer) war während ein paar Jahren turnusgemäss mit Vorstandsarbeit entweder in der gesamtschweizerischen Vereinigung oder in einer Regionalkonferenz betraut. Auch traten die meisten von ihnen irgendwann einmal als Referent an einer Konferenz in Erscheinung. Aufgrund

374 Siehe diverse Protokolle und weitere Akten der Regionalkonferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs in: CH-BAR#E4260D-01#2000/392#33*, AZ 902.5.2, Bd. 1–2: Regionalkonferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs der Nordwest-, Ost- und Zentralschweiz, 1959–1985; CH-BAR#E4300B#1971/4#217*, AZ E.020, Regionalkonferenzen der kantonalen Fremdenpolizeibehörden, 1948–1961; CH-BAR#E4300C#075.6, Ostschweizerische Regionalkonferenz; CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Regionalkonferenzen der kant. Fremdenpolizeibehörden, 1967–1981.

375 Siehe: CH-BAR#E4300B#1971/4#214*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 25. Mai 1954; Unterlagen zu diversen Arbeitstagungen in: CH-BAR#E4300C#075.4, Arbeitstagung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, 1957–1959; CH-BAR#E4300C-01#1998/299#149*, AZ 075.5, Arbeitstagungen der Fremdenpolizeibehörden, 1964–1981.

eines dreijährigen Turnus gab es auch im Präsidium immer wieder Wechsel und es kamen mehrere prägende Figuren der Vereinigung zu Ehren. In den ersten Vorstand von 1942 wurden drei bei der Gründung der Konferenz sehr initiative Köpfe gewählt. Gleichzeitig wurden nach föderalistischen Gesichtspunkten drei verschiedene Landesteile und zwei Sprachregionen berücksichtigt. Die Ostschweiz vertrat der St. Galler Fremdenpolizeichef Gustav Studer, die Zentralschweiz der Berner Viktor Adamina und die Romandie der Waadtländer Robert Antenen.³⁷⁶ Bis 1947 blieb Gustav Studer als Initiator der Vereinigung deren Präsident. Danach folgten Pierre Pittard (GE, 1948–1950), Adolf Bergmaier (ZH, 1951–1954), Hans Dietschy (LU, 1955–1957), Louis Delachaux (VD, 1958–1960), Xaver Jäggi (SO, 1961–1962), Marc Virost (BE, 1963–1966), Albert Häfelin (ZH, 1967–1968), Adolphe Blanc (VS, 1969–1970) und Emil Sutter (SG, 1971–1975).³⁷⁷

Tätigkeitsfelder

Die Konferenzen der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs dienten einerseits der inhaltlichen Weiterentwicklung der Fremdenpolizeiarbeit in der Schweiz, andererseits der Festigung der institutionellen und persönlichen Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren. An den Konferenzen lassen sich sowohl die Konjunkturen verschiedener fremdenpolizeilicher Themen ablesen als auch die bewusste Pflege und Abbildung föderalistischer Strukturen erkennen.

Konstanz und Konjunkturen des Themas Arbeitsmigrationspolitik

Die Schlüsseljahre der Arbeitsmigrationspolitik lassen sich – wie bei den anderen interkantonalen Konferenzen auch – an den Traktandenlisten der Konferenzen sowie an der Intensität des institutionellen Austauschs ablesen, obwohl auch zwischen den Schlüsseljahren das Thema Arbeitsmigration wie das fremdenpolizeiliche Bewusstsein für die Notwendigkeit der aktiven Bekämpfung der «Überfremdung» über all die Jahre vorhanden war. Arbeitsmigration war bloss an vereinzelten Jahreskonferenzen der Fremdenpolizeichefs kein Thema. An Regionalkonferenzen und Arbeitstagen blieben die Detailfragen der Arbeitsmigrationspolitik so oder so stets präsent. Besonders prominent behandelt wurde die Arbeitsmigrationspolitik in den Schlüsseljahren 1948 (inklusive 1947 und 1949), 1952, 1954, 1964, 1969 (im Vorlauf zu 1970) und 1974/75. In den Jahren 1948, 1952 sowie 1954 trat der Chef der Polizeiabteilung Rothmund und 1964 sowie 1969 Fremdenpolizeichef Mäder mit Grundsatzreferaten zur Arbeitsmigrationspolitik

³⁷⁶ CH-BAR#E4300B#1971/4#204*, AZ E.020, Conférence annuelle des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Montreux, les 25 et 26 septembre 1942. Procès-verbal, S. 2.

³⁷⁷ E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Protokoll der 35. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 5./6. September 1974 in Weinfelden, S. 2.

vor der Vereinigung auf und impfte den kantonalen Fremdenpolizeichefs die Position der Eidgenössischen Fremdenpolizei ein. 1948, 1949 und 1952 erläuterte zudem der Chef der BIGA-Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung Albert Jobin den arbeitsmarktlichen Standpunkt.³⁷⁸

Im Jahr 1947 rückte die Arbeitsmigration ins Zentrum des Interesses der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs. An der Jahreskonferenz standen die ANAG-Revision (mit Referat von Fremdenpolizeichef Stellvertreter Mäder) sowie die bürokratische Vereinfachung der «Fremdarbeiterkontrolle» (mit Referat von Fremdenpolizeichef Paul Baechtold) neben der ansonsten bis 1951 dominierenden Flüchtlings- und Dauerasyllthematik (mit Referat von Oscar Schürch, Chef Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung) auf der Traktandenliste. Der Präsident der Vereinigung unterstrich die Dringlichkeit der «Fremdarbeiterfrage»: «Dr. Studer erinnert schliesslich daran, dass in den letzten 24 Monaten ca. 100'000 Fremdarbeiter eingereist sind und dieser Frage alle Aufmerksamkeit geschenkt werden müsse. Es ist zu wünschen, dass das ANA in nicht allzuferner Zukunft den zum Teil veränderten Verhältnissen angepasst wird.»³⁷⁹ 1947 begann der Aufstieg der Arbeitsmigrationspolitik zum dominierenden fremdenpolizeilichen Thema der Nachkriegszeit, nachdem sie bislang eines unter vielen war, wie die Rückschau des 1947 abtretenden Gründungspräsidenten Studer auf die bisher von der Vereinigung bearbeiteten Fragen zeigte: «Refraktäre und Emigranten, Ausweisungen, Gebührenordnung, de[r] grosse[] und wichtige[] Komplex unter dem Sammelnamen «Flüchtlinge» sowie die Tätigkeit der Bundespolizei im Zusammenhang mit der Fremdenpolizei und Fremdenpolizei und Arbeitsmarkt.»³⁸⁰

Föderalistische Beziehungspflege

Die Jahreskonferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs fanden jedes Jahr in einem anderen Kanton in einer anderen Landesgegend statt. Für die erste grosse Versammlung der Vereinigung berücksichtigten die Waadtländer Organisatoren 1942 bewusst Montreux, um in wirtschaftlich schwieriger Zeit die Verbundenheit mit den Pionieren des Tourismus auszudrücken.³⁸¹ Diese Fokussierung der Konferenz auf den Tourismus als Aufenthaltsform von AusländerInnen in der Schweiz offenbarte eine romantische Sichtweise der Fremdenkontrolle, die angesichts der im September 1942 aktuellen Debatte um die restriktive Flüchtlingsaufnahme ziemlich wirklichkeitsfremd anmutet. Der Luzerner Fremdenpolizeichef Hans Dietschy plädierte 1942 dafür, eine Tradition zu etablieren und als Konferenzorte «les endroits de séjour d'étrangers» zu wählen, und war auch

378 Zu den Referenten vor der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs siehe unten, S. 157 ff.

379 CH-BAR#E4300B#1971/4#207*, AZ E.020, Protokoll der 7. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 12. und 13. September 1947, St. Moritz, S. 1.

380 Ebd.

381 CH-BAR#E4300B#1971/4#204*, AZ E.020, Conférence annuelle des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Montreux, les 25 et 26 septembre 1942. Procès-verbal, S. 1.

bereit, die Konferenz 1943 in Luzern auszurichten.³⁸² Auch in den Nachkriegsjahren, als immer noch die Flüchtlingspolitik und als neues Thema bereits die Zulassung von ausländischen ArbeiterInnen die Traktandenlisten der Konferenz prägten, hielten die Fremdenpolizeichefs ihre Jahreskonferenzen an Touristenorten ab: 1946 in Interlaken und 1947 in St. Moritz.³⁸³ Anfang der 1950er widerspiegelte sich der seit 1945 erfolgte Aufstieg der Arbeitsmigration zum zulassungspolitischen Thema Nummer 1 nicht bloss in der Wahl der Konferenzorte, sondern insbesondere auch im Rahmenprogramm der Jahreskonferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs. An den Jahreskonferenzen der 1940er Jahre wurden neben dem Arbeitsprogramm ausschliesslich ortstypische touristische Ausflüge unternommen, und zwar nicht bloss an klassischen Touristenorten wie 1946 von Interlaken auf den Harder oder 1947 von St. Moritz auf den Muottas Muragl: «Am Nachmittag unternahmen die Konferenzteilnehmer einen gemeinsamen Ausflug nach <Muottas Muragl>, um von diesem herrlichen Aussichtspunkt bei klarstem Herbstwetter die erhabene Schönheit der <Engadian'ota> zu bewundern.»³⁸⁴ Selbst 1948 war vom internationalen Genf aus ein Ausflug auf den Salève und in die «campagne genevoise» geplant, der allerdings dem schlechten Wetter zum Opfer viel und durch einen weiteren Empfang ersetzt wurde – an einer vom neuen Präsidenten Pittard sehr feudal mit diversen Essen und Apéros organisierten Konferenz.³⁸⁵ 1949 und 1950 stand nach dem Abschluss der Verhandlungen ebenfalls der Genuss landschaftlicher Schönheit auf dem Programm: 1949 gab es von St. Gallen aus eine «Fahrt nach Schwägälp-Säntis»³⁸⁶ und 1950 von Neuenburg aus einen «Ausflug im Autocar nach Saut-du-Doubs».³⁸⁷

In den 1950er Jahren hatten die Ausflüge der Fremdenpolizeichefs etwas weniger Schulreisecharakter. Sie dienten nicht mehr bloss der Geselligkeit und Kontaktpflege unter den Konferenzteilnehmern. Ab 1951 hatten die Exkursionen im Rahmenprogramm öfters Weiterbildungscharakter und führten die Fremdenpolizeichefs an wirtschaftlich und in Bezug auf die Arbeitsmigration interessante Orte, wo sich die kantonalen Fremdenpolizeichefs ein Bild von der wirtschaftlichen, technischen und arbeitsweltlichen Entwicklung der Schweiz

³⁸² Ebd., S. 2.

³⁸³ Vgl. dazu: CH-BAR#E4300B#1971/4#206*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 4.–5. Oktober 1946, Interlaken; CH-BAR#E4300B#1971/4#207*, AZ E.020, Protokoll der 7. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 12. und 13. September 1947, St. Moritz.

³⁸⁴ CH-BAR#E4300B#1971/4#206*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 4.–5. Oktober 1946, Interlaken, S. 2; CH-BAR#E4300B#1971/4#207*, AZ E.020, Protokoll der 7. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 12. und 13. September 1947, St. Moritz, S. 8.

³⁸⁵ CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, Programme.

³⁸⁶ CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen, Programm.

³⁸⁷ CH-BAR#E4300B#1971/4#210*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Neuenburg, den 8. u. 9. September 1950, S. 1: Programm.

machen konnten. Gerade in wirtschaftlich prosperierenden Kantonen stellten die Organisatoren der Konferenz ein der Entwicklung ihres Kantons entsprechendes Programm zusammen. So fuhren im Jahr 1951 die Konferenzteilnehmer nach der Erledigung der Geschäfte im kantonalen Verwaltungsgebäude Walcherturm in Zürich auf Einladung des kantonalen Delegierten für den Flugverkehr mit einem vom Stadtrat bezahlten Autocar zum Flughafen Kloten. Nach der «Besichtigung aller interessanten Anlagen» wurde die «Gelegenheit zu kleinerem Rundflug mit der Swissair zu verbilligten Preisen» angeboten.³⁸⁸ An der Jahreskonferenz 1952 in Liestal wurden die Rheinhäfen Au und Birsfelden sowie der die Protokollanten tief beeindruckende Kraftwerkbau Birsfelden, wo zahlreiche ausländische Arbeiter auf einer binationalen Grossbaustelle tätig waren, besichtigt: «Was Menschenhände mit Hilfe von technisch klug gebauten Maschinen zu schaffen imstande sind, konnten die Teilnehmer eindrücklich beim Bau des Kraftwerkes in Birsfelden feststellen.»³⁸⁹ Im Jahr 1955 knüpften die Stadtbasler Kollegen an das Baselbieter Programm von 1951 an. Auf Einladung des Polizeidepartements Basel-Stadt unternahmen die Konferenzteilnehmer eine Rheinfahrt durch die Kleinhüninger Hafenanlagen und sodann durch die Birsfelder Schleuse, welche sie vier Jahre zuvor noch im Bau besichtigt hatten, bis zur Schleuse Augst.³⁹⁰

Intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Die Vereinigung bot mit ihren Konferenzen den im Hinblick auf die Praxis entscheidenden Diskussionsraum und Entscheidungsort des Fremdenpolizeirechts, wie es sich nicht bloss in der engen Zusammenarbeit der kantonalen und eidgenössischen Fremdenpolizeibeamten in der Vereinigung zeigt, sondern auch an den Gästelisten der Konferenzen ablesen lässt. Vom ersten Jahr ihres Bestehens an nahmen an der Jahreskonferenz sowie an den zusätzlich einberufenen Konferenzen der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs sowohl die Delegationen der kantonalen Fremdenpolizeibehörden als auch – meist vollzählig – die Spitzen der Eidgenössischen Fremdenpolizei sowie – falls es um das in ihren Zuständigkeitsbereich fallende Flüchtlingswesen ging – der Polizeiabteilung des EJPD teil.³⁹¹ Fast an sämtlichen Jahreskonferenzen sowie

388 E4260D-01#2000/392#27*, AZ 902.5, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Zürich vom 7. und 8. September 1951, S. 1.

389 E4260D-01#2000/392#27*, AZ 902.5, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Liestal vom 12. und 13. September 1952, S. 14.

390 CH-BAR#E4300B#1971/4#215*, AZ E.020, Protokoll der 16. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Basel, 2./3. September 1955, S. 13. – Ursprünglich vorgesehen war bemerkenswerterweise «eine Auslandsfahrt, um Sie mit dem prächtigen Schwarzwald, oder mit der herrlichen Weingegend im Elsass bekannt zu machen»; der Plan musste jedoch wegen Zeitmangel fallen gelassen werden. Vgl. ebd., S. 8.

391 1942 waren dies z. B. Heinrich Rothmund als Chef der Polizeiabteilung des EJPD (mit seinem Adjunkten Max Ruth) und Paul Baechtold als Fremdenpolizeichef.

an weiteren Konferenzen der Fremdenpolizeichefs, sofern Fragen des Arbeitsmarkts zur Debatte standen, war zudem der Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA als Referent oder Diskussionspartner zugegen.³⁹² Kurzum: an den Versammlungen der Fremdenpolizisten waren immer sämtliche in eine Sachfrage involvierten Behörden anwesend. In Bezug auf die Arbeitsmigrationspolitik waren dies neben den BIGA-Beamten auch Vertreter des VSAA. Die enge Verklammerung von Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden und die grosse Bedeutung der Arbeitsmigrationspolitik in der Fremdenpolizeiarbeit während der in dieser Studie untersuchten Jahre zeigt sich überdies in der Tatsache, dass der Jahresversammlung der kantonalen Fremdenpolizeichefs häufig der Vorsteher des kantonalen Arbeitsamts des Gastgeberkantons beiwohnte,³⁹³ genauso wie der lokale Polizeidirektor als Vertreter der politisch für die Fremdenpolizei verantwortlichen Behörde.³⁹⁴

392 Die BIGA-Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung nahm insbesondere an speziell zur Arbeitsmigrationspolitik einberufenen Arbeitstagen zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und den kantonalen Fremdenpolizeichefs teil. Als wichtige Beispiele von prominent besetzten Konferenzen seien hier die zwei zusätzlich einberufenen Versammlungen von 1954 genannt, als die Fremdenpolizei und die Arbeitsmarktbehörden gemeinsam eine griffigere Fremdarbeiterkontrolle erarbeiten wollten, sowie die Arbeitstagung vom 25. September 1964, die zur «Aussprache über das Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz» anberaumt wurde. Vgl. dazu: CH-BAR#E4300B#1971/4#214*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 25. Mai 1954, 10 Uhr, in Bern; CH-BAR#E4300B#1971/4#216*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Vorstandsmitglieder der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 8. Dezember 1954, 10 Uhr, in Bern; CH-BAR#E4300C-01#1998/299#149*, AZ 075.5, Protokollnotizen über die Arbeitstagung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 25. September 1964 in Bern. – Vgl. zudem die diversen Protokolle der Jahreskonferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs in: CH-BAR#E4300B#1971/4, AZ E.020, Konferenz kantonalen Fremdenpolizeichefs; CH-BAR#E4300C#075.3 Jahreskonferenz der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, 1957–1963; CH-BAR#E4300C-01#1998/299#148*, AZ 075.31, Vereinigung kant. Fremdenpolizeichefs, Jahresversammlungen, 1964–1986; CH-BAR#E4260D-01#2000/392#27*, AZ 902.5, Bd. 1–2: Kantonale Fremdenpolizeichef-Konferenzen 1948–1960; CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Bd. 3–5: Kantonale Fremdenpolizeichef-Konferenzen von 1961–1986; CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Kantonale Fremdenpolizeichef-Konferenzen von 1971–1982.

393 Siehe z. B. die punkto Arbeitsmigrationspolitik wichtigen Jahreskonferenzen von 1954 im Tessin, 1955 in Basel-Stadt, 1971 im Kanton Zürich oder 1973 im Baselbiet. Zu den Quellen siehe oben, S. 136, Anm. 392.

394 Die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs pflegte zudem, wie im Übrigen auch die Eidgenössische Fremdenpolizei, den Kontakt mit der Schweizerischen Vereinigung der Chefbeamten der kommunalen Einwohnerkontrollen (auch «Schweizerischer Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs»). Im Speziellen ab Mitte der 1960er Jahre, seit deren Präsident Zingg an der Jahreskonferenz 1965 nicht bloss wie üblich als Gast anwesend war, sondern ein Referat zum «Standpunkt der kommunalen Fremdenkontrollen» hielt. Siehe diverse Akten in CH-BAR#E4300C-01#1998/299#156*, AZ 075.90, Schweiz. Verband der Einwohner- und Fremdenkontrollchefs, 1965–1982. – Allerdings wird die Vereinigung der Chefbeamten der kommunalen Einwohnerkontrollen an der in dieser Arbeit untersuchten Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen kaum beachtet.

Partnerschaftliche Kooperation zwischen der eidgenössischen und den kantonalen Fremdenpolizeibehörden

Wie die Entstehungsgeschichte der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs zeigt, hatten Bund und Kantone gleichermaßen ein Interesse an dieser institutionalisierten Form der föderalistischen fremdenpolizeilichen Zusammenarbeit. Obwohl die Eidgenössische Fremdenpolizei nicht Mitglied der Vereinigung war, wie z. B. das BIGA mit dem Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung im VSAA, gestaltete sich das Verhältnis zwischen den Fremdenpolizeibehörden des Bundes und der Kantone nicht minder eng. Man verstand sich als Kämpfer für eine gemeinsame Sache und war sich trotz hierarchischer Abstufung stets der gegenseitigen partnerschaftlichen Abhängigkeit bewusst. Daher schätzten sowohl die kantonalen Fremdenpolizeichefs als auch die eidgenössischen Fremdenpolizisten die Vereinigung als zentrales Gremium der steten, gemeinsamen Weiterentwicklung des Fremdenpolizeiwesens und zur gegenseitigen Aufgabenzuteilung in der behördlichen Praxis, wie es der Schaffhauser Fremdenpolizeichef Erwin Beyeler in einem Brief vom 12. Mai 1969 an Elmar Mäder, den Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, durchaus symptomatisch in ein militärisches Bild fasste: «Es sind diese beiden Anlässe [die Ostschweizer Regionalkonferenz im Juni und die Jahreskonferenz im September], die uns Soldaten im Schützengraben persönlichen Kontakt mit unserer Heeresleitung in Bern vermitteln, was für uns von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist.» Beyeler ging es nicht bloss um den formellen Kontakt im geschäftlichen Teil, sondern insbesondere um die Möglichkeit zu den «am Rande von Konferenzen gepflogenen Fachgesprächen» mit den Beamten aus Bundesbern.³⁹⁵ Etwas weniger martialisch, aber in gleichem Sinn wurde der Korpsgeist zwischen den «Eidgenossen» und den Kantonsvertretern an den gemeinsamen Konferenzen immer wieder besungen, wie beispielsweise durch Emil Sutter, den Präsidenten der Vereinigung in seiner Begrüssung der «Herren der eidgenössischen Fremdenpolizei» an der Jahreskonferenz von 1971: «Es ist ja gerade die eidgenössische Fremdenpolizei, mit der wir in engem Kontakt stehen. Wir sind stets bestrebt, in loyaler Zusammenarbeit mit dieser eidgenössischen Behörde die mannigfaltigen Probleme, mit denen sich ein Fremdenpolizeichef auseinanderzusetzen hat, nach bester Möglichkeit zu lösen.»³⁹⁶ Die gegenseitige Vertrautheit wurde durch «Berner Lehrmonate» kantonaler Fremdenpolizisten bestärkt, während denen sie die Berner Gepflogenheiten kennen lernen und eine persönliche Beziehung zu den Beamten der Eidgenössischen Fremden-

395 Beyeler bat mit seinem Brief Mäder konkret und erfolgreich darum, den für Schaffhausen zuständigen «Vertreter beim Beschwerdedienst des EJPD, Herrn Dr. E. Hofmann», zu regelmässiger Teilnahme an den Konferenzen anzuhalten. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Kantonale Fremdenpolizei Schaffhausen, E. Beyeler, Schaffhausen, 12. 5. 1969, an Herrn Direktor E. Mäder, Eidg. Fremdenpolizei, Bern.

396 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Protokoll der 32. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 9./10. September 1971 in Zürich.

polizei aufbauen konnten,³⁹⁷ sowie durch Stellenwechsel von einer kantonalen Fremdenpolizei zur Eidgenössischen in Bern, wobei die Verbindung zum Herkunftskanton gerade auf Konferenzen betont und gepflegt wurde. So bat die basel-städtische Fremdenpolizei die Eidgenössische Fremdenpolizei im Hinblick auf die in Basel organisierte Nordwest-Zentralschweizer Regionalkonferenz vom 30./31. Mai 1974 darum, «Ihre Teilnehmerliste mit unserem Ex-Basler, Herrn Paul Sütterlin», zu erweitern,³⁹⁸ worauf der einfache Fachbeamte neben dem Direktor Guido Solari, Vizedirektor Kaspar König und den zwei Sektionschefs Viktor Baumann und Eugen Gerber quasi als föderalistisches Zückerchen zusätzlich zu den aufgrund der Traktanden erforderlichen Spitzenbeamten an der Tagung teilnehmen durfte.³⁹⁹ Der Kontakt zwischen den Konferenzteilnehmern wurde im Rahmenprogramm durchaus auch in ungezwungener Atmosphäre, z. B. im Hallenbad, gepflegt, wie ein Aufruf des Vorsitzenden, des Baselbieter Fremdenpolizeichefs Karl Hofer, in der Einladung zur Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs Nordwest-Zentralschweiz vom 11./12. Juni 1970 auf Rigi Kaltbad illustriert: «Zur Abkühlung vor oder nach den Debatten, steht uns das schöne Hallenbad zur Verfügung. Bitte Badehosen nicht vergessen.»⁴⁰⁰ Für dieselbe Konferenz wurde den Teilnehmern gar das Angebot gemacht, «in diesem Ferienparadies mit Familie ein verlängertes Wochenende zu verbringen».⁴⁰¹ Auf Wunsch konnte das Familientreffen der Fremdenpolizeichefs also verlängert und um die «biologischen» Familien der Fremdenpolizisten erweitert werden.

Die kantonalen und die eidgenössischen Fremdenpolizisten planten die Konferenzen gemeinsam. Die Themen wie die Referenten wurden vom Vorstand der Vereinigung und von der Eidgenössischen Fremdenpolizei festgelegt.⁴⁰²

397 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Kanton Aargau, Fremdenpolizei, der Chef Müller, Aarau, den 23. Juni 1972, Herrn Th. Mathis, Vorsteher der Fremdenpolizei des Kantons Luzern: Protokoll 1972, Tagung Bürgenstock.

398 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, R. Neumann [Chef der Fremdenpolizei Basel-Stadt Rudolf Neumann], Basel, den 13. Februar 1974, Herrn Dr. Guido Solari, Direktor der Eidg. Fremdenpolizei, Bern.

399 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Telefonnotiz: Baumann. Telefon mit Herrn Neumann 11. 3. 74: Anmeldung für Regionalkonferenz Basel 30./31. 5. 74; Teilnehmerliste.

400 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Einladung zur Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs Nordwest-Zentralschweiz, vom 11. und 12. Juni 1970, in der Hostellerie, Rigi-Kaltbad; Liestal, den 12. Mai 1970, Hofer.

401 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Hofer, Liestal, den 28. April 1970, An die Herren Fremdenpolizeichefs der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Solothurn, Uri, Zug, Städtische Fremdenpolizei Bern.

402 Im Hinblick auf die Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs Nordwest-Zentralschweiz vom 11./12. Juni 1970 unterhielten sich Fremdenpolizeidirektor Mäder und der damals den Vorsitz der Regionalkonferenz führende Baselbieter Fremdenpolizeichef Karl Hofer «über die einzelnen Punkte der Traktandenliste, um so die Verhandlungen ergebnisreich gestalten zu können». CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Der Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Mäder, Bern, den 6. Mai 1970, Herrn K. Hofer, Chef der kant. Fremdenpolizei Basel-Land, Liestal. – Auf der im selben Dossier abgelegten Einladung zur Regionalkonferenz sind von Hand (Mäder oder Baumann?) die jeweils für ein Traktandum zuständigen Spitzen-

Zudem klärte die Vereinigung bei der Polizeiabteilung ab, ob es ein Thema aus ihrem Aufgabenbereich gebe, das es an einer Fremdenpolizeichefkonferenz zu besprechen gelte.⁴⁰³ Die Referate an den Jahreskonferenzen wurden in der Mehrzahl von den Spitzenbeamten der eidgenössischen Behörden gehalten. Daneben traten kantonale Fremdenpolizeichefs als Redner auf, ab 1963 auch externe Referenten.⁴⁰⁴

An den Regionalkonferenzen der Romandie tagten bis Mitte der 1950er Jahre die kantonalen Fremdenpolizeichefs unter sich.⁴⁰⁵ Ab Ende der 1950er Jahre traten an den Regionalkonferenzen zwar weiterhin vornehmlich kantonale Fremdenpolizeichefs als Referenten zu den behandelten Themen auf, doch waren nun stets auch Spitzenbeamte der Eidgenössischen Fremdenpolizei als Gesprächspartner und Auskunftspersonen anwesend, meist unter der Führung von Fremdenpolizeidirektor Elmar Mäder.⁴⁰⁶ Bei Bedarf nahm jeweils eine grosse Delegation aus Bundesbern teil, mit Vertretern nicht nur der Fremdenpolizei, sondern auch der Polizeiabteilung des EJPD sowie des Beschwerdedienstes des EJPD.⁴⁰⁷ An den Regionalkonferenzen der Nordwest- und Zentralschweiz tagten die kantonalen Fremdenpolizeichefs nur anlässlich ihrer Gründung 1958 ohne Vertreter aus Bundesbern. Ab 1959 ging es bei den Regionalkonferenzen nicht nur um die Verbindung der Kantone untereinander. Vielmehr standen nun auch diese Konferenzen für den gesteigerten föderalistischen Kontakt zwischen Bund und Kantonen. Dies zeigt sich an den zahlreicher werdenden Auftritten von Referenten der Eidgenössischen Fremdenpolizei an den Regionalkonferenzen seit Anfang der 1960er Jahre und daran, dass die Traktanden und Referenten zwischen der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs und der Eidgenössischen Fremdenpolizei abgesprochen wurden.⁴⁰⁸ War an den Regionalkonferenzen der Romandie vor 1961 nur gerade einmal ein Vertreter

beamten der Eidgenössischen Fremdenpolizei vermerkt. Vgl. Einladung zur Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs Nordwest-Zentralschweiz, vom 11. und 12. Juni 1970, in der Hostellerie, Rigi-Kaltbad; Liestal, den 12. Mai 1970, Hofer. – Siehe z. B. auch die Vorbereitung der Jahreskonferenz 1969, als der Präsident der Vereinigung Blanc und der Fremdenpolizeidirektor Mäder sich auf ein Exposé von Mäder zum Thema «Die heutige Überfremdungssituation und die Möglichkeiten weiterer Abwehrmassnahmen gegen die Überfremdungsgefahr» verständigten. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#148*, AZ 075.31, Der Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Mäder, Bern, den 8. August 1969, Herrn A. Blanc, Präsident der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, Sitten.

403 Exemplarisch zum steten Kontakt zwischen der Vereinigung und der Polizeiabteilung: CH-BAR#E4260D-01#2000/392#27*, AZ 902.5, EJPD Polizeiabteilung, Der Chef der Polizeiabteilung, Rothmund, Bern, 3. 12. 1954, an die Vorstandsmitglieder der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs.

404 Zu den externen Referenten an den Jahreskonferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs siehe unten, S. 157 ff.

405 Siehe die diversen Protokolle in CH-BAR#E4300B#1971/4#217*, AZ E.020, Regionalkonferenzen der kantonalen Fremdenpolizeibehörden, 1948–1961.

406 Zu den Quellen siehe oben, S. 131, Anm. 374.

407 Siehe z. B. CH-BAR#E4260D-01#2000/392#33*, AZ 902.5.2, Protokoll der Regional-Konferenz vom 27. 4. 1960 in La Neuveville.

408 Für ein Beispiel siehe oben, S. 138, Anm. 402.

des Bundes als Referent aufgetreten – 1950 der Chef der Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung Oscar Schürch, der an der Jahreskonferenz im gleichen Jahr ebenfalls einen Vortrag hielt – sprachen in den Jahren der verstärkten fremdenpolizeilichen Koordination zwischen Bund und Kantonen immer wieder Berner Spitzenbeamte nicht nur an den Jahreskonferenzen, sondern auch an den Regionalkonferenzen zu den Kantonsvertretern.⁴⁰⁹

Die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den eidgenössischen und den kantonalen Fremdenpolizisten ab Mitte der 1950er Jahre zeigte sich also generell in der stärkeren Nutzung der Strukturen der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs sowohl vonseiten des Bundes als auch vonseiten der Kantone. Wenn nötig, beriefen der Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs zwischen den Jahres- und Regionalkonferenzen zusätzliche Sitzungen ein, je nach Bedarf waren dies Arbeitskonferenzen sämtlicher Fremdenpolizeichefs oder Sitzungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei mit dem Vorstand der Vereinigung, der Letztere wurde allenfalls um die Fremdenpolizeichefs einiger Kantone erweitert. So wurde z. B. an der Jahreskonferenz vom 3./4. September 1957 eine Arbeitstagung der Eidgenössischen Fremdenpolizei mit den kantonalen Fremdenpolizeichefs zur Besprechung aktueller Probleme in Aussicht genommen.⁴¹⁰ Und da an der Arbeitstagung vom 27. November 1957 betreffend «neue Erhebung über die Dauer des Aufenthaltes der ausländischen Arbeitskräfte» noch nicht sämtliche Fragen der Durchführung geklärt werden konnten, berief die Eidgenössische Fremdenpolizei zu diesem Zweck auf den 9. Januar 1958 eine Konferenz «mit dem Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs und den Chefs einiger weiterer Kantone» ein.⁴¹¹ Obwohl die Einladungen zu solchen zusätzlichen Konferenzen in der Regel durch die Eidgenössische Fremdenpolizei ergingen und die Sitzung von der Eidgenössischen Fremdenpolizei geleitet wurde,⁴¹² erfolgten die Planung und die Themensetzung gemeinsam mit den kantonalen Fremdenpolizeichefs. Ebenfalls im Jahr 1957 hatte der Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei Elmar Mäder «im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs» den Vorstand der Vereinigung und gewisse weitere Fremdenpolizeichefs der Kantone zu einer Sitzung nach Bern eingeladen, um

409 Siehe CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Association des chefs de police des étrangers des cantons romands, Berne et Tessin. Sommaire des sujets traités dans les conférences annuelles et figurant dans les procès-verbaux de 1948 à 1978.

410 CH-BAR#E4300C#1971/80#39*, AZ 075.4, Einladungsschreiben: Der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Dr. Mäder, Bern, den 8. November 1957. An die Vorsteher der kantonalen Fremdenpolizeibehörden.

411 CH-BAR#E4300C#1971/80#41*, AZ 075.4 (120.2), Einladungsschreiben: Der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Dr. Mäder, Bern, den 31. Dezember 1957. An die Mitglieder des Vorstandes der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs. An die Fremdenpolizeichefs der Kantone Zürich, Bern, Luzern, Basel-Stadt, St. Gallen und Thurgau. Betr. Neue Erhebung über die Dauer des Aufenthaltes der ausländischen Arbeitskräfte.

412 Siehe z. B. auch CH-BAR#E4300C-01#1998/299#149*, AZ 075.5, Protokollnotizen über die Arbeitstagung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 25. September 1964 in Bern, S. 1.

verschiedene Fragen der Vereinfachung der Zulassungsfomalitäten für ausländische Arbeitskräfte zu besprechen.⁴¹³

Die Diskussionen an den Konferenzen der eidgenössischen und der kantonalen Fremdenpolizeibehörden wurden mit dem Ziel geführt, eine verbindliche gemeinsame fremdenpolizeiliche Regelung und Praxis festzulegen. An manchen Sitzungen wurden, gerade wenn umstrittene Fragen zu klären waren, zur Entscheidungsfindung Abstimmungen nach Kantonen durchgeführt.⁴¹⁴ Meist jedoch wurde nicht abgestimmt, sondern in der Diskussion eine konsensuale Lösung erarbeitet,⁴¹⁵ worauf die Eidgenössische Fremdenpolizei im Anschluss an die Konferenz allfällige weitere Abklärungen traf und sodann Kreisschreiben mit den gemeinsam erarbeiteten Richtlinien für die einzuschlagende Praxis redigierte und diese als Weisungen für die alltägliche Arbeit an die kantonalen Fremdenpolizeibehörden schickte.⁴¹⁶

Generell zeugen die vielfältigen Kontakte an den gemeinsamen Konferenzen von der trotz zuweilen gegensätzlichen Interessen stets engen und loyalen Zusammenarbeit zwischen den eidgenössischen und den kantonalen Fremdenpolizeibehörden, wie sie der abtretende Präsident der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs Xaver Jäggi 1962 dem Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei Elmar Mäder gegenüber auf den Punkt brachte: «So eigenwillig die Kantone sein dürfen, so schwierig ist das Problem für die eidgenössischen Behörden.»⁴¹⁷ Jäggi «raportiert[e]» Mäder aus seiner Sicht die Ereignisse der Jahreskonferenz. Bezugnehmend auf das Thema von Mäders Referat «Aktuelle Probleme der Zulassungspolitik und des Zulassungsverfahrens», das, von Fritz Bürki für seinen kranken Chef an der Konferenz vorgetragen, «lebhaftes Interesse» gefunden habe, «ob man nun ganz oder nur teilweise zustimmen konnte», benannte Jäggi die in den Diskussionen an der Konferenz zur Sprache gekommenen Spannungen und Interessengegensätze zwischen Bund und Kantonen und versöhnte die beiden Seiten gleich wieder miteinander, indem er als Präsident der Vereinigung sowohl für die Sichtweisen einzelner kantonaler Fremdenpolizeibehörden als auch für die Perspektive der eidgenössischen Behörden Verständnis zeigte und

413 CH-BAR#E4300C#1971/80#41*, AZ 075.4 (120.2), Einladungsschreiben: Der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Dr. Mäder, Bern, den 7. Juni 1957.

414 So z. B. an der Arbeitstagung vom 25. September 1964 in Bern. Siehe CH-BAR#E4300C-01#1998/299#149*, AZ 075.5, Protokollnotizen über die Arbeitstagung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 25. September 1964 in Bern.

415 Siehe als Beispiel eine Konferenz zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und dem Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichef gleich aus dem folgenden Jahr. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#147*, AZ 075.30, Zusammenfassendes Protokoll über die Konferenz vom 17. Mai 1965 mit dem Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichef.

416 Beispielhaft zu diesem Prozess im Anschluss an eine Konferenz: CH-BAR#E4300C#1971/80#37*, AZ 075.3 (120.1), Eidgenössische Fremdenpolizei, Der Direktor Mäder, Bern, den 26. September 1962. An die kantonalen Fremdenpolizeichefs.

417 CH-BAR#E4300C#1971/80#37*, AZ 075.3 (120.1), Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, der abtretende Präsident Xaver Jäggi, Solothurn, den 14. September 1962, Herrn Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Bern.

dieses Spannungsverhältnis gleichsam als Charakteristikum der föderalistischen Zusammenarbeit bezeichnete. Jäggi war es wichtig, in diesem Brief den Ausgleich und die gute Zusammenarbeit zwischen den Fremdenpolizeibehörden des Bundes und der Kantone zu betonen, und stellte sich selbst und seinen Nachfolger Marc Virot, der als «Ehemaliger» fortan die Vereinigung präsidieren, als verlässliche Partner und Bindeglieder zwischen Bund und Kantonen dar.⁴¹⁸

Auch vonseiten der Eidgenössischen Fremdenpolizei wurde die Zusammenarbeit mit den kantonalen Fremdenpolizeichefs als sehr gut, eng, aber nicht spannungsfrei eingeschätzt, wie es die beiden langjährigen Direktoren Bächtold und Mäder⁴¹⁹ anlässlich ihrer Verabschiedungen vor der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs mit ihren Äusserungen zum föderalistischen Verhältnis auf den Punkt brachten. Bevor Bächtold den kantonalen Fremdenpolizeichefs 1955 ein letztes Mal Ratschläge erteilte, betonte er die Abhängigkeit der eidgenössischen Zentrale von den die gemeinsame Politik vollziehenden Kantonen: «[...] je sais que les cantons n'aiment pas beaucoup que Berne leur fasse la leçon. En quoi ils ont raison, puisque les polices cantonales des étrangers sont plus vieilles que nous, qu'elles ont des traditions plus anciennes, qu'elles sont plus près que nous du public et que finalement, pour notre travail, nous dépendons d'elles et non pas elles de nous.»⁴²⁰

Kontakt zur Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA und zum VSAA

Der Kontakt der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs zum BIGA wurde namentlich über den Chef der für die Arbeitsmigrationspolitik zuständigen Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung gepflegt, im hier untersuchten Zeitraum waren dies Albert Jobin und Georg Pedotti. Jobin war während seiner bis 1957 dauernden Amtszeit fast immer persönlich an der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs anwesend, wobei er in den für die Weiterentwicklung der Arbeitsmigrationspolitik der Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden besonders wichtigen Jahren 1948, 1949 und 1952 als Referent auftrat. Auch wenn er keinen Vortrag hielt, war Jobin im Kreis der Fremdenpolizisten stets eine gefragte Auskunftsperson und ein sehr aktiver Diskussionsteilnehmer. Georg Pedotti führte ab 1958 den Kontakt zur Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs fort, trat allerdings nicht gleich prominent in Erscheinung wie sein Amtsvorgänger. Er referierte während seiner bis 1975 dauernden Amtszeit bloss einmal, im Jahr 1967, vor der Vereinigung und beorderte mehrheitlich seine Stellvertreter Walter Wälchli (bis 1971) respektive Werner Rohr (ab 1972) an die Jahreskonferenzen. Die weniger häufige persönliche Präsenz Pedottis darf keinesfalls als fehlendes Interesse an guten Beziehungen zu den kantonalen Fremdenpolizisten interpretiert werden. Im Gegenteil: Pedotti intensivierte während seiner Amtszeit den Kontakt

⁴¹⁸ Ebd.

⁴¹⁹ Siehe Kap. 5.3.

⁴²⁰ CH-BAR#E4300B#1971/4#215*, AZ E.020, Protokoll der 16. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Basel, 2./3. September 1955, S. 14.

des BIGA und des VSAA zur Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs. Nachdem es nämlich im Jahr 1966 zur Terminkollision der Jahreskonferenzen der beiden für die Arbeitsmigrationspolitik zentralen Fachbeamtenvereinigungen gekommen war und daher niemand seiner BIGA-Unterabteilung an der Versammlung der kantonalen Fremdenpolizeichefs hatte teilnehmen können, leitete Pedotti die terminliche Koordination der traditionellerweise im September stattfindenden Jahreskonferenzen des VSAA und der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs in die Wege. Pedotti betonte gegenüber dem Präsidenten der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs Marc Virot, dass die Teilnahme seiner BIGA-Sektion an den Konferenzen der Fremdenpolizeichefs «in der gegenwärtigen Phase der Überfremdungsabwehr, bzw. des Abbaus ausländischer Arbeitskräfte [und] ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch über die vielfältigen Probleme[,] mit denen wir uns auseinanderzusetzen haben, sehr erwünscht wäre. Vor allem geht es den Arbeitsämtern um die vorbehaltlose Unterstützung ihrer undankbaren Aufgabe bei der Festsetzung und Herabsetzung der Ausländerbestände der einzelnen Firmen durch die kantonalen Fremdenpolizeibehörden.»⁴²¹ Indem Pedotti den Wunsch nach einer reibungslosen Zusammenarbeit der kantonalen Arbeitsämter und der Fremdenpolizeibehörden derart betonte und in ähnlicher Form in weiteren Briefen an den jeweiligen Präsidenten der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs 1967 und 1969 wiederholte,⁴²² wies er implizit auf das in jener Zeit latente Konfliktpotenzial zwischen den beiden Vollzugsstellen der Arbeitsmigrationspolitik hin. Das stete Bemühen des BIGA und der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs um gute Kontakte zeugt von nicht immer einfachen Beziehungen und dem Wert regelmässiger persönlicher Treffen. Arbeitsmigrationspolitische Meinungsverschiedenheiten und Vollzugsprobleme zwischen den Fremdenpolizei- und den Arbeitsmarktbehörden liessen sich in einem geregelten institutionellen Rahmen (das heisst beim regelmässigen Besuch der Fremdenpolizeichef-Konferenzen durch die BIGA-Spitzen und den VSAA-Präsidenten), in welchem man «nützliche und freundschaftliche Kontakte anknüpfen bzw. weiterpflegen»⁴²³ konnte, wenn nicht lösen, so doch in freundschaftlicher Atmosphäre dämpfen. Und so zeitigten dank gegenseitigem Interesse die Bemü-

421 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#148*, AZ 075.31, BIGA, Unterabteilung Arbeitskraft und Auswanderung, der Chef Pedotti, Bern, 6. Juli 1966. An Herrn Dr. M. Virot, Chef der Kantonalen Fremdenpolizei Bern (Kopie an den Chef der Eidg. Fremdenpolizei Mäder): Tagung der Kantonalen Fremdenpolizei-Chefs vom 1.–2. September 1966 in Lugano.

422 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#148*, AZ 075.31, BIGA, Unterabteilung Arbeitskraft und Auswanderung, der Chef Pedotti, Bern, 1. April 1967. An den Präsidenten der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, Herrn Dr. Haefelin, Zürich (Kopie an die Eidg. Fremdenpolizei); BIGA, Unterabteilung Arbeitskraft und Auswanderung, der Chef Pedotti, Bern, 9. April 1969. Herrn A. Blanc, Präsident der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, Sitten: Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs.

423 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#148*, AZ 075.31, BIGA, Unterabteilung Arbeitskraft und Auswanderung, der Chef Pedotti, Bern, 1. April 1967. An den Präsidenten der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, Herrn Dr. Haefelin, Zürich (Kopie an die Eidg. Fremdenpolizei).

hungen um eine gemeinsame Terminplanung der beiden Fachbeamtenvereinigungen Wirkung: Pedotti hielt 1967 das erwähnte Referat vor den kantonalen Fremdenpolizeichefs, VSAA-Präsident Adolf Ballmer nahm ab 1968 in jedem Jahr an der Jahreskonferenz der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs teil und 1969 konnte eine erneute Terminkollision der beiden Jahreskonferenzen dank frühzeitiger Kontaktnahme im Vorfeld abgewendet werden, indem die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs ihre Konferenz um eine Woche verschob.⁴²⁴ Der Kontakt zwischen der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs und dem VSAA hatte zwar bereits vor 1968 bestanden, aber nicht in dieser regelmässigen Form. Nachdem 1949 bereits einmal ein VSAA-Vorstandsmitglied (Kaspar Schlegel) und 1954 erstmals der VSAA-Präsident (Willy Amez-Droz) die Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs besucht hatte, war der VSAA ab 1957 einigermaßen regelmässig an den Jahreskonferenzen der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs präsent, allerdings bloss 1957 bis 1961 mit einem offiziellen Vertreter (entweder Präsident Amez-Droz oder Sekretär Schlegel), sonst mit einem als Arbeitsamtschef des gastgebenden Kantons anwesenden Mitglied des VSAA.⁴²⁵ Umgekehrt waren kantonale Fremdenpolizeichefs ab 1951 an den Jahreskonferenzen des VSAA als Gäste vertreten.⁴²⁶

Neben solch regelmässigen Kontakten zwischen den Fremdenpolizeichefs und den Arbeitsamtsvorstehern an den Konferenzen ihrer jeweiligen Vereinigungen kam es in seltenen und daher umso bedeutsameren Fällen zu ausserordentlichen Treffen auf Konferenzen der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter mit den Spitzen der eidgenössischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden. Solche Konferenzen wurden in Schlüsselmomenten der Arbeitsmigrationspolitik durch die Eidgenössische Fremdenpolizei und das BIGA einberufen, z. B. auf den 2./3. Mai 1947 für die Deutschschweiz und auf den 17./18. Februar 1948 für die gesamte Schweiz, als die Kompetenzen im Arbeitsmigrationsregime von Bund und Kantonen sowie von Fremdenpolizei und Arbeitsmarktbehörden für die Nachkriegszeit grundlegend neu geordnet wurden.⁴²⁷

Ebenfalls während der intensiven Jahre der Etablierung der gemeinsamen Arbeitsmigrationspolitik luden wiederum die Eidgenössische Fremdenpolizei und die

424 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#148*, AZ 075.31, BIGA, Unterabteilung Arbeitskraft und Auswanderung, der Chef Pedotti, Bern, 9. April 1969. Herr A. Blanc, Präsident der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, Sitten: Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs.

425 Vgl. dazu die Gästelisten in den Protokollen der entsprechenden Konferenzen. Zu den Quellen siehe oben, S. 136, Anm. 392.

426 Siehe dazu oben, S. 108.

427 Die Konferenz des BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei mit den kantonalen Fremdenpolizeibehörden und Arbeitsämtern der Deutschschweiz vom 2./3. Mai 1947 in Luzern fand anlässlich der Regionalkonferenz der Arbeitsämter statt. Siehe CH-BAR#E4800.1#1967/111#63*, AZ 1.010, Eidgenössische Fremdenpolizei, der Chef Baechtold, BIGA, Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung, Bern, den 16. April 1947, An die Chefs der kantonalen Fremdenpolizeibehörden und der kantonalen und städtischen Arbeitsämter der deutschschweizerischen Kantone. [Einladung zu einer] gemeinsamen Konferenz auf den Freitag und Samstag, den 2. und 3. Mai 1947, im Grossratsaal in Luzern. – Zur Konferenz vom 17./18. Februar 1948 siehe Kap. 4.1.2.

Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA auf den 11./12. Juli 1951 zu einer «gemeinsame[n] Besprechung zwischen den Vorstandsmitgliedern der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs und einigen Vorstehern kantonalen Arbeitsämter» ein, um Fragen zu verhandeln, welche Fremdenpolizeibehörden und Arbeitsämter interessieren und deren Lösung «eine gründliche Aussprache» verlange.⁴²⁸

3.3.4 Weitere in die Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik involvierte Akteure: Interessenverbände, ausserparlamentarische Kommissionen

Der Bund entwickelte die Arbeitsmigrationspolitik nicht ausschliesslich im Austausch mit den Kantonen weiter. Bundesräte und Beamte (vor allem EVD und BIGA) pflegten auch einen intensiven Kontakt mit den *Verbänden* der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer.⁴²⁹ Eine speziell starke Stellung nahm der Schweizerische Bauernverband (SBV) ein.⁴³⁰ Da der Fokus dieser Arbeit auf den Organisationen und Konferenzen der Behörden des Bundes und der Kantone liegt, werden die diversen Organisationen und Verbände, die im vollzugsföderalistischen und neokorporatistischen System der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik im Kontakt mit den Behörden des Bundes und der Kantone ebenfalls erheblichen Einfluss ausübten, nicht systematisch untersucht, sondern bloss punktuell beleuchtet.⁴³¹ Für die Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik spielten ab Mitte der 1950er Jahre überdies *ausserparlamentarische Kommissionen*, über welche die Bundesbehörden Expertenwissen von aussen beiziehen wollten, eine grosse Rolle. In der untersuchten Zeit setzte der Bundesrat die folgenden vier Expertenkommissionen ein und zeigte dadurch, dass er der Arbeitsmigrationspolitik Bedeutung beimass. Die 1954 vom Bundesrat eingesetzte *Eidgenössische Kommission für Arbeitsmarktfragen*⁴³² stand unter dem Vorsitz des BIGA-Direktors und setzte sich – wie üblich bei Expertenkommissionen des Bundes – gemäss neokorporatistischem

428 CH-BAR#E4300B#1971/4#211*, AZ E.020, Eidgenössische Fremdenpolizei. An die Mitglieder des Vorstandes der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs. Bern, 6. Juli 1951.

429 Zur Rolle der Arbeitgeberverbände in der Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit vgl.: Doleschal, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Arbeitgeberpolitik der Nachkriegszeit; die komplementäre Studie zur Position der Gewerkschaften: Riedo, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970. Siehe auch: Stohr, Des représentations au dispositif de régulation; Schmitter Heisler, Trapped in the Consociational Cage.

430 Vgl. Hirt, Bundesverwaltung, S. 59–62. Zur Geschichte des Bauernverbands und der Bauernbewegung im Allgemeinen siehe Baumann/Moser, Bauern im Industriestaat.

431 Einen guten Überblick über sämtliche Organisationen und Verbände, mit welchen die Bundesbehörden in intensivem Kontakt standen, gibt eine Bestandsreihe der Eidgenössischen Fremdenpolizei im Bundesarchiv: CH-BAR#E4300C-01#076, Organisationen und Verbände, 1960–1989.

432 Eingeführt auf der Grundlage des Gesetzes vom 22. Juni 1951 über die Arbeitsvermittlung. Vgl. BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 42.

Prinzip paritätisch zusammen: aus vier Vertretern der Kantone, vier Vertretern der Arbeitgeber und ebenso der Arbeitnehmer, einer Vertreterin aller Frauenverbände und zwei Vertretern der Wissenschaft. An der ersten Sitzung der mit dem Ziel der «Begutachtung grundsätzlicher Fragen des Arbeitsmarktes von allgemeiner Tragweite» eingesetzten Kommission dominierte am 4. Mai 1954 neben der allgemeinen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage die Arbeitsmigrationspolitik, das heisst die aufkommende «Überfremdungsfrage». Das Traktandum 2 betraf «vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes», das Traktandum 3 den «Stand der Verhandlungen mit Frankreich über die Behandlung der Franzosen in der Schweiz und der Schweizer in Frankreich».⁴³³

Die weiteren Kommissionen von Interesse beschäftigten sich ausschliesslich mit Themen der Ausländerpolitik. 1961 beauftragte der Bundesrat (respektive BIGA-Direktor Holzer) die *Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte* mit der wissenschaftlichen Erforschung der Materie.⁴³⁴ Der 1964 veröffentlichte Bericht der Expertenkommission wurde über Jahre hinaus zu einer wichtigen Leitlinie der Arbeitsmigrationspolitik des Bundes. Die Kommission stand unter dem Vorsitz der beiden in der Arbeitsmigrationspolitik federführenden und eng zusammenarbeitenden Amtsstellen des Bundes. BIGA-Direktor Max Holzer war nicht bloss der Initiant der Kommission, sondern auch deren Präsident. Der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei Elmar Mäder fungierte als Vizepräsident. Prägend für die Arbeit der Kommission war das BIGA. Holzer bestimmte massgeblich deren personelle Zusammensetzung und Agenda. Die Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA hatte bereits im Dezember 1960 ein Diskussionspapier entworfen, das den Schlussbericht der Kommission in groben Zügen vorwegnahm. In der Berufung der Kommissionsmitglieder achteten das BIGA und der Bundesrat auf eine ausgeglichene Vertretung der Landesteile und der verschiedenen Interessengruppen; Kantonsvertreter waren in diesem von Holzer in erster Linie als Kommission von Experten aus der Wissenschaft konzipierten Gremium nicht vorgesehen.⁴³⁵

Nach den gleichen Prinzipien wie die Studienkommission zusammengesetzt, aber kleiner war die vom Bundesrat am 25. März 1965 eingesetzte *Expertengruppe für die künftigen Massnahmen zur Beschränkung des Bestandes ausländischer Arbeitskräfte*, die am 30. Oktober 1965 Bericht erstattete. Diesem «Rat der Weisen» gehörten die fünf Professoren Theo Keller (Vorsitzender, St. Gallen), Eugen Böhler (Zürich), Pierre Goetschin (Lausanne), Paul Stocker (Bern) und Max Weber (Bern) an.⁴³⁶

433 CH-BAR#E4300B#1971/4#214*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 25. Mai 1954, 10 Uhr, in Bern, S. 17.

434 Zur Entstehung, zur Arbeit und zum Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte siehe: Hirt, Bundesverwaltung, S. 81–97; Cerutti, Politique migratoire, S. 99–105.

435 Für weiteres zur Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte und insbesondere zu deren Zusammensetzung siehe unten, S. 150 ff.

436 Siehe: StABL, VR 3205, M.II.1965, 192: Expertengruppe für die Fremdarbeiterregelung: Vor-

Ab 1970 gab es schliesslich die EKA, eine breit mandatierte ausserparlamentarische Expertenkommission.⁴³⁷ Das Kürzel EKA stand ursprünglich und im untersuchten Zeitraum für *Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem*⁴³⁸ – zum Teil wurde sie auch als *Eidgenössische Konsultativkommission für Ausländerfragen* bezeichnet.⁴³⁹ Der Bundesrat richtete die EKA im Juli 1970, nur fünf Wochen nach der Abstimmung über die Schwarzenbach-Initiative ein, «um in Zeiten von Überfremdungsdiskussionen und -initiativen fachliche und sach-

schläge der Expertengruppe für die künftigen Massnahmen zur Beschränkung des Bestandes ausländischer Arbeitskräfte vom 30. 10. 1965, S. 2 (Beilage zum Versand der Unterlagen für eine Arbeitstagung der VDK vom 11. 1. 1966; Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren. Bern, 29. 12. 1965. An die Herren Mitglieder der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren).

- 437 Am 1. Januar 2008 wurde die EKA durch die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) ersetzt, die aus dem Zusammenschluss der EKA und der 1983 ebenfalls vom Bundesrat eingesetzten Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen entstand. Vgl. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), Über uns, Geschichtliches, <http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/ueber-uns/hist.html> (16. 9. 2014). – Zum Ende ihres Bestehens rollte die EKA ihre Geschichte aus der eigenen Sicht auf. In der anschaulichen Publikation zeigt sich die EKA als wichtige Akteurin und gleichzeitig als Spiegel der Schweizer Ausländerpolitik seit 1970: «Gründung und Weiterentwicklung dieser Institution sind eng verknüpft mit den ausländerpolitischen Debatten, die in der Schweiz im Laufe der Jahre geführt worden sind. Die sogenannte Ausländerpolitik entfaltete sich im Spannungsfeld wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen, zwischen regulativem Anspruch und humanitärer Rechtfertigung. Bei der Ausgestaltung der schweizerischen Migrationspolitik galt es, neben nationalen und regionalen Anliegen auch inter- und supranationale Einflussfaktoren zu berücksichtigen.» Pascale Steiner, Rückblick. 37 Jahre EKA – Chronik einer Kommission (Auszug aus dem Jahresbericht 2007), http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/ekm/jb_d_07_web_hist.pdf (16. 10. 2012), S. 39–57. – Eine vertiefte Erforschung der Arbeit der EKA wäre mit dem hier verfolgten Ansatz ein lohnenswertes Unternehmen, das jedoch den Umfang dieser Studie gesprengt hätte. Leider ist die EKA in der bisherigen historischen Migrationsforschung wenig beachtet worden. Die Ausnahme bildet Hirt, Bundesverwaltung, S. 98–102. Die EKA wird z. B. in Mahnig/Piguot, Immigrationspolitik, nicht behandelt und in Mahnig, Histoire, S. 14, bloss erwähnt.
- 438 Der mehrmals geänderte Name der Kommission hinter der Abkürzung EKA sagt viel über das Selbstverständnis der Ausländerpolitik der jeweiligen Zeit aus. «Mit Beschluss vom 22. Dezember 1980 löste die 27-köpfige Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme (EKA) die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem ab. Seither war es möglich, Ausländerinnen und Ausländer in die Kommission zu berufen.» Steiner, Rückblick, S. 47. – 1993 wurde der Name in Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) geändert. Das «Problem» war aus dem Namen der Kommission verschwunden und auch der politische Ton änderte sich. Es hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die meisten ausländischen Arbeitskräfte mit ihren Familien in der Schweiz bleiben und die Frage der Integration nun im Zentrum der Diskussion stehen müsse. Vgl. Steiner, Den Ausländer nicht assimilieren, sondern «eingliedern», S. 96. – «Die Hälfte der Kommissionsmitglieder hatte nun Migrationserfahrung.» In diesem Jahr wurde auch erstmals eine Zusammenlegung der EKA mit der Eidgenössischen Flüchtlingskommission diskutiert. Vgl. Steiner, Rückblick, S. 51.
- 439 Zum Beispiel in den Protokollen der Jahresversammlungen der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs von 1971 und 1972, in denen beide Bezeichnungen vorkommen – französisch nur «problème»: CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Protokoll der 32. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 9./10. September 1971 in Zürich, S. 5; Protokoll der 33. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 14./15. September 1972 in Neuenburg, S. 6.

liche Beratung für einen emotionell geführten politischen Diskurs zu erhalten».⁴⁴⁰ Die Kommission und ihr Sekretariat waren direkt dem EJPD unterstellt.⁴⁴¹ Chef des Sekretariats der EKA war Henri Tzaut, Vizedirektor der Eidgenössischen Fremdenpolizei.⁴⁴² In der EKA vertreten waren «Arbeitgeber, Kirchen, Gewerkschaften, der Verband der Bürgergemeinden und die Neue Helvetische Gesellschaft».⁴⁴³ Die Kantone waren nicht vertreten. Ab 1972 suchte die EKA jedoch im Bestreben, das Zusammenleben von Schweizern und Ausländern zu fördern, die Zusammenarbeit mit lokalen, regionalen und kantonalen Arbeitsgemeinschaften.⁴⁴⁴ Und 1973 erschien als erste von vielen Publikationen der EKA das «Konzept zum Ausländerproblem», in welchem «die Ursachen der <gegenwärtig zwischen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung bestehenden Spannungen> analysiert und <Grundsätze für die Eingliederung der Ausländer und die Information> aufgelistet» wurden.⁴⁴⁵

3.3.5 Die wichtigsten Persönlichkeiten der Arbeitsmigrationspolitik aufseiten des Bundes

Die kontinuierliche institutionelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen war, wie erwähnt, stark von einzelnen Persönlichkeiten geprägt. Vonseiten des Bundes traten dabei die folgenden Männer als entscheidende Figuren der Arbeitsmigrationspolitik in Erscheinung. Allen voran sind die drei BIGA-Direktoren zu nennen, welche die Schlüsselposition in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik zusammen über zweieinhalb Jahrzehnte innehatten: Max Kaufmann 1947–1956 (ab 1940 Vizedirektor), Max Holzer 1957–1967 (bereits ab 1947 Vizedirektor) und Albert Grübel 1969–1973.⁴⁴⁶ Zudem weitere langjährige Spitzenbeamten des BIGA, im Speziellen die Chefs der für die Arbeitsmigrationspolitik zuständigen

440 Steiner, Den Ausländer nicht assimilieren, sondern «eingliedern», S. 94.

441 Ab 1983 war das Sekretariat dem Bundesamt für Ausländerfragen zugeordnet. Vgl. Steiner, Rückblick, S. 47.

442 Die Nähe und das grosse Interesse der Fremdenpolizei an der EKA schlugen sich auch in den Referentenlisten der Jahresversammlungen der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs nieder. Siehe unten, S. 163.

443 Steiner, Rückblick, S. 40.

444 Ebd., S. 43.

445 Steiner, Den Ausländer nicht assimilieren, sondern «eingliedern», S. 95. Zu den Publikationen der EKA siehe unten, S. 167 f.

446 Die weiteren BIGA-Direktoren im Untersuchungszeitraum waren Georg Willi 1939–1946 und Jean-Pierre Bonny 1974–1984. Vgl. dazu: Sarah Brian Scherer, Kaufmann, Max, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 7. 8. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17193.php>; Andrea Weibel, Holzer, Max, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 30. 11. 2004, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17208.php>; Therese Steffen Gerber, Grübel, Albert, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20. 2. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17211.php>; Roman Bühler, Willi, Georg, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 14. 11. 2005, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5312.php>; Christopf Zürcher, Bonny, Jean-Pierre, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 7. 6. 2004, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6775.php>.

Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung: Albert Jobin 1948–1957 und Georg (Göri) Pedotti 1958–1975.⁴⁴⁷ Vonseiten des EJPD waren die entscheidenden Spitzenbeamten der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei sowie dessen Vorgesetzter, der Leiter der Polizeiabteilung des EJPD. Fremdenpolizeichef waren in der untersuchten Zeit Paul Bächtold (auch: Baechtold) 1945–1955 (ab 1930 erster Adjunkt) und Elmar Mäder (auch: Maeder) 1955–1974 (ab 1950 Stellvertreter des Chefs). Heinrich Rothmund war 1929–1954 Leiter der Polizeiabteilung und prägte während seiner Amtszeit die fremdenpolizeilichen Geschehnisse entscheidend. Bereits 1919 wurde Rothmund Chef der Zentralstelle für Fremdenpolizei und war fortan die zentrale Figur der Schweizer Ausländerpolitik.⁴⁴⁸ 1955/56 war Robert Jezler Leiter der Polizeiabteilung. Er hatte die Abteilung bereits 1945–1947 während einer längeren Beurlaubung Rothmunds interimistisch geleitet.⁴⁴⁹ 1957–1980 stand die Polizeiabteilung unter der Leitung von Oscar Schürch, der zuvor lange Jahre (1940–1954) Chef der Flüchtlingssektion der Polizeiabteilung gewesen war.⁴⁵⁰ Dieser Überblick über die Spitzenbeamten des BIGA und der Fremdenpolizei respektive der Polizeiabteilung zeigt die ausserordentliche personelle Kontinuität auf den entscheidenden Posten der Arbeitsmigrationspolitik des Bundes.⁴⁵¹ Neben den Chefbeamten traten die Vorsteher des EVD und des EJPD im Kontakt mit den Kantonen in Erscheinung. Die Bundesräte waren indes weit weniger wichtige Partner der Kantone als ihre Chefbeamten. In der Zusammenarbeit mit den Kantonen zeigte sich wie in der generellen Entwicklung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik, dass die Spitzenbeamten (vor allem der jeweilige BIGA-Chef) eine viel entscheidendere Rolle spielten als die Bundesräte.⁴⁵² Trotzdem seien hier sämtliche in die Arbeitsmigrationspolitik involvierten Bundesräte der untersuchten Zeit genannt. Vorsteher des EVD waren die Bundesräte Walther Stampfli (FDP, 1940–1947), Rodolphe Rubattel (FDP, 1948–1954), Thomas Holenstein (CVP, 1955–1959), Friedrich Traugott Wahlen (BGB, 1960/61), Hans Schaffner (FDP, 1961–1969) und Ernst Brugger (FDP, 1970–1978); Vorsteher des EJPD waren Eduard von Steiger (BGB, 1941–1951), Markus Feldmann (BGB, 1952–1958), Friedrich Traugott Wahlen (BGB, 1959), Ludwig von Moos (CVP, 1960–1971) und Kurt Furgler (CVP, 1972–1982).⁴⁵³

447 Siehe lexikalische Angaben zu BIGA-Beamten in der Datenbank der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (Dodis) unter Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, <http://db.dodis.ch/organization/732> (12. 8. 2014).

448 Therese Steffen Gerber, Rothmund, Heinrich, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 29. 4. 2010, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31878.php>.

449 Sarah Brian Scherer, Jezler, Robert, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 30. 1. 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31879.php>.

450 Frédéric Joye-Cagnard, Schürch, Oscar, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 28. 4. 2010, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F31880.php>.

451 Grundlegend zu den Chefbeamten der Bundesverwaltung: Klöti, Chefbeamten.

452 Matthias Hirt hat für die 1960er Jahre nachgewiesen, wie dominant BIGA-Direktor Holzer die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik bestimmte, gerade auch in den Verhandlungen über die Anwerbevereinbarungen mit Italien und Spanien, ohne dass er von seinem Vorgesetzten, Bundesrat Schaffner, massgeblich gelenkt worden wäre. Vgl. Hirt, Bundesverwaltung, S. 47.

453 Ein Verzeichnis sämtlicher Departementsvorsteher bietet <https://www.admin.ch/gov/de/start/>

3.3.6 Zur Verbindung zwischen wissenschaftlicher Forschung und politischer Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik und zum Stand der zeitgenössischen Forschung

Diverse der in den vorangehenden Kapiteln genannten Persönlichkeiten stehen für eine *Verbindung zwischen politischer Gestaltung und wissenschaftlicher Forschung* im Bereich der Migrationspolitik. Diese aus dem Bedürfnis der Politik nach wissenschaftlicher Expertise entstandene Verbindung entwickelte sich im hier untersuchten Zeitraum und hat sich bis heute verstärkt. Aufgrund ihrer grossen Bedeutung für die Arbeitsmigrationspolitik und namentlich für den Vollzugsföderalismus soll diese Entwicklung aufgezeigt werden. Auf diesem Weg begegnet man den *wichtigsten zeitgenössischen Publikationen zur Arbeitsmigrationspolitik der Schweiz*, weshalb hier – im Prinzip im Anschluss an die Darstellung des Forschungsstands im Anhang⁴⁵⁴ – der Stand derjenigen Forschung reflektiert wird, auf die sich die damaligen Akteure stützten.

Netzwerk «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte»

Der entscheidende Schritt in der Verschränkung von Politik und Forschung war 1961 die Einsetzung der aus Bundesbeamten und externen Experten zusammengesetzten *Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte* durch den Bundesrat. Der Initiator der Studienkommission, BIGA-Direktor Max Holzer, verkörperte selbst die Verbindung von Verwaltung und Wissenschaft, war er doch ausserordentlicher Professor für Wirtschaftsgeschichte und erster Präsident der 1955 gegründeten Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie.⁴⁵⁵ Holzer förderte als Chefbeamter die Verwissenschaftlichung der Arbeitsmigrationspolitik und liess bei der Berufung der Experten für die Kommission seine hervorragenden geisteswissenschaftlichen Kontakte spielen, um eine hochkarätige Expertengruppe zusammenzustellen, die bis auf wenige Ausnahmen aus Universitätsprofessoren, vor allem aus der deutschen Schweiz, bestand.⁴⁵⁶ Besonders hervorzuheben aus dem Kreis der 15 Experten ist Professor Richard Fritz Behrendt.⁴⁵⁷ Der profilierte deutsche Soziologe mit US-amerikanischer Staatsbürgerschaft lehrte seit 1953 an der Universität Bern, war ab 1960 Direktor des Instituts für Soziologie und sozioökonomische Entwicklungsfragen der Universität Bern und führend bei der

bundesrat/geschichte-des-bundesrats/schweizer-regierung-zusammensetzung-seit-1848/departementsvorsteher-liste.html (17. 7. 2014).

454 Siehe dazu Kap. 7.

455 Vgl. Hirt, Bundesverwaltung, S. 47.

456 Zur Bestellung und zur personellen Zusammensetzung der Studienkommission vgl. ebd.

457 Zur Zusammensetzung der Kommission die Mitgliederliste siehe BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 7.

Etablierung seines Fachs in der Schweiz.⁴⁵⁸ Er stand in der Studienkommission zusammen mit Holzer und dem Neuenburger Professor Philippe Müller (auch Muller) für eine starke Vertretung der in der Schweiz erst Mitte der 1950er Jahre Fuss fassenden Soziologie.⁴⁵⁹ Müller wiederum hatte nicht bloss als Philosoph, Psychologe und Soziologe in der Expertenkommission Einsitz, sondern auch als einer von mehreren prominenten Exponenten nationalkonservativer Interessengruppen wie der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG) und des Gotthardbunds, die sich seit ihrer Entstehung im Umfeld der Erneuerungsbewegungen der Zwischenkriegszeit als Verfechter von «helvetischen Werten» hervorgetan hatten, die «geistige Landesverteidigung» während des Zweiten Weltkriegs prägten und ihren Abwehrkampf auch in der Nachkriegszeit weiterführten, weshalb sie zwecks Bewahrung der Schweiz vor der «Überfremdung» in der Studienkommission vertreten sein wollten.⁴⁶⁰ So sass neben Müller, dem geschäftsführenden Präsidenten und Herausgeber der «Gotthard-Briefe», der auf Vorschlag von Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, damals (1960) EVD-Vorsteher, Aufnahme in die Kommission fand,⁴⁶¹ mit dem Bieler Fabrikanten Christian Gasser, im kritischen Sommer 1940 Mitbegründer des Gotthardbunds, ein weiteres massgebliches Mitglied von dessen Bundesvorstand in der Kommission.⁴⁶² Als führende Köpfe der NHG waren der Präsident Théo Chopard und der Professor für italienische Literatur der ETH Zürich Guido Calgari Kommissionsmitglieder.⁴⁶³ Mit Adolf Guggenbühl, einem der Väter der «geistigen Landesverteidigung» sass ein weiterer prominenter Verfechter einer «Schweizer Eigenart» in der Kommission. Als Einziger der ursprünglich von Holzer vorgeschlagenen Experten war er nicht

458 Markus Zürcher, Behrendt, Richard Fritz, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 29. 7. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D44337.php>.

459 Zur Geschichte der Soziologie in der Schweiz vgl. Honegger, Soziologie.

460 Zu den Bemühungen der NHG um die Aufnahme in die Kommission vgl. Hirt, Bundesverwaltung, S. 84 f.

461 Ebd.

462 Siehe zum Gotthardbund: Hans Senn, Gotthardbund, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 13. 9. 2005, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17417.php>; als Grundlagenwerk zu dessen Gründungsgeschichte: Werner, Für Wirtschaft und Vaterland, S. 260–284. Christian Werner widerlegt in seiner wissenschaftlichen Aufarbeitung Gassers Darstellung der Geschichte des Gotthardbunds (Gasser, Der Gotthard-Bund) aus der rückblickenden Innensicht. Philippe Müller gibt in einer Sammelpublikation von Gotthardbriefen einen Überblick über die Geschichte des Gotthardbunds in der Nachkriegszeit. Zur Zusammensetzung des Bundesvorstands des Gotthardbunds siehe die Liste in Kneschaurek, Konjunktur- und Wachstumspolitik in der Schweiz, S. 2. Zu Müller siehe Sandra Lena, Müller [Muller], Philippe, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 4. 2. 2009, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46095.php>. Zu Gasser siehe: Werner, Für Wirtschaft und Vaterland, S. 315; Andrea Weibel, Gasser, Christian, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11. 8. 2005, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48526.php>.

463 Zur NHG siehe Emil Erne, Neue Helvetische Gesellschaft (NHG), in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 30. 4. 2009, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16430.php>. Zu Calgari siehe Pierre Codiroli, Calgari, Guido, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5. 5. 2009, übersetzt aus dem Italienischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10170.php>.

Professor.⁴⁶⁴ In unserem Zusammenhang bemerkenswert ist, dass im Schweizertum, für das die nationalkonservativen Schwergewichte von Gotthardbund und NHG kämpften, dem Föderalismus ein hoher Stellenwert zukam.⁴⁶⁵ Zum Abschluss des Überblicks über die in unserem Zusammenhang bemerkenswerten Kommissionsmitglieder ist alt Bundesrat Max Weber hervorzuheben, der in exemplarischer Weise die Verbindung zwischen Wissenschaft und Politik verkörperte. Er war damals Professor für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Universität Bern sowie für Finanzpolitik an der Universität Basel, SP-Nationalrat, Mitglied der parlamentarischen Versammlung des Europarats und nebenamtlicher Wirtschaftsredaktor der «Berner Tagwacht».⁴⁶⁶

Der 1964 vom BIGA herausgegebene Bericht der Studienkommission «Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte»⁴⁶⁷ war zugleich die erste grosse Synthese der Bundesbehörden zur Arbeitsmigrationspolitik zuhanden der Öffentlichkeit sowie die erste Publikation über die Politik der Verwaltung aus einer wissenschaftlichen Aussensicht. Der Bericht fasste den Forschungsstand zum Thema gültig zusammen.

Trotz der herausragenden Stellung des Berichts der Studienkommission in der migrationspolitischen Forschungsgeschichte der Nachkriegszeit: ganz neu waren weder die ausländerpolitische Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung noch die Verbindung zwischen Verwaltung und Geistesleben. Bereits vor 1964 hatte es diverse Veröffentlichungen (oftmals handelte sich dabei um publizierte Vorträge) von ausländerpolitischen Akteuren gegeben, namentlich von Spitzenbeamten der Polizeiabteilung des EJPD und der Eidgenössischen Fremdenpolizei⁴⁶⁸ sowie des BIGA.⁴⁶⁹ Und in der Zeit des Aufbaus des Ausländerkontrolldisposi-

464 Zu Guggenbühl siehe Karin Marti-Weissenbach, Guggenbühl, Adolf, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20. 3. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D11846.php>; zu seiner Mitarbeit in der Studienkommission vgl. Hirt, Bundesverwaltung, S. 82 f., 94. Zu Guggenbühl siehe auch unten, S. 157 f.

465 Ziel des Gotthardbunds war die «Wahrung der eidgenössischen Ehre und auch Unabhängigkeit auf der ursprünglichen christlichen, föderalistischen und demokratischen Grundlage durch den Aufbau einer gerechten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ordnung». Statuten, Art. 2, zitiert aus Kneschaurek, Konjunktur- und Wachstumspolitik in der Schweiz, S. 2.

466 Markus Zürcher, Weber, Max, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 16. 11. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4712.php>.

467 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte.

468 Zum Beispiel: Ruth, Fremdenpolizeirecht der Schweiz; Heinrich Rothmund, Die Schweiz durch die Brille der Fremdenpolizei: Vortrag, gehalten an der Delegiertenversammlung der Neuen Helvetischen Gesellschaft in Zürich am 3. April 1937; Werner, Fremdenpolizei in der Schweiz; Hofmann, Kleiner Wegweiser durch das schweizerische Fremdenpolizeirecht; Hofmann, Das schweizerische Fremdenpolizeirecht; Hofmann, Die Erwerbstätigkeit im Sinne des schweizerischen Fremdenpolizeirechtes; Mäder, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz; Mäder, Die Rechtsgrundlagen für die Einreise ausländischer Arbeitskräfte; Tzaut, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

469 BIGA-Direktor Max Holzer und der Chef der Sektion Arbeitskraft und Auswanderung, Georg/Göri Pedotti, publizierten ab 1960 diverse Beiträge. Siehe unten, S. 156, Anm. 476. Ihre Vorgänger (Amtsübergabe war 1957) Max Kaufmann und Albert Jobin waren publizistisch weit weniger aktiv. Von ihnen existieren bloss Beiträge in den beiden Ausgaben des «Handbuchs der schweizerischen Volkswirtschaft» von 1939 und 1955: Jobin, Arbeitsnachweis; Jobin, Arbeits-

tivs⁴⁷⁰ zwischen dem Ersten Weltkrieg und der Inkraftsetzung des ANAG war die Ausländerpolitik ebenfalls von miteinander in engem Kontakt stehenden Beamten und (vorwiegend nationalkonservativen) Intellektuellen entwickelt worden.⁴⁷¹

Das ausländerpolitische Dispositiv der 1960er Jahre war indes nicht mehr gleichermassen homogen und geschlossen wie jenes der Zwischenkriegszeit. Zum einen wurde in der verstärkt mediatisierten Öffentlichkeit die zunehmend als problematisch wahrgenommene Ausländerpolitik kontrovers diskutiert, was sich in einer breiten Vielfalt an Publikationen zum Thema zeigte: einerseits in der Presse,⁴⁷² andererseits in umfangreichen wissenschaftlichen Forschungsarbeiten (Anfang 1960er Jahre erschienen insbesondere volkswirtschaftliche, juristische und erste soziologische Dissertationen zur Arbeitsmigration) und in einer Vielzahl von Zeitschriftenartikeln, die sich häufig an ein Fachpublikum richteten, das sich in seiner Berufspraxis mit Fragen der Ausländerbeschäftigung auseinanderzusetzen hatte.⁴⁷³ Zum ändern konnte und wollte der Kreis der Entscheidungsträger sich den Diskussionen der Öffentlichkeit nicht verschliessen und erweiterte seinen Diskurs um divergierende Perspektiven.

Diese Öffnung zeigte sich exemplarisch in der Arbeit der «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte». Max Holzer betonte in dessen Vorwort, dass sich die Kommission mit dem «grundlegenden Wandel in der Beurteilung des Problems der ausländischen Arbeitskräfte» auseinandersetzte, der sich in der öffentlichen Meinung seit der Aufnahme der Arbeit der Kommission im Frühling 1961 gezeigt habe.⁴⁷⁴ Die Studienkommission widerspiegelte denn auch

vermittlung; Kaufmann, Internationale Arbeitsorganisation. Weitere Artikel, die im Verantwortungsbereich der BIGA-Direktion standen, wurden 1939 vom ehemaligen Direktor Paul Renggli oder von Max Holzer als juristischem Beamten des BIGA und 1955 (in grosser Zahl – aufgeführt sind die beiden wichtigsten) von Holzer als Vizedirektor verfasst: Renggli, Arbeitsmarktpolitik; Holzer, Konjunktur- und Krisenpolitik; Holzer, Arbeitsmarktpolitik; Holzer, Wirtschaftspolitik, Organe. Von Jobin existiert zudem eine weitere bemerkenswerte Publikation an der Seite von William Röpke: Jobin, Le problème des migrations. (Die Schrift ist 1946 nach den Erfahrungen der vorangegangenen Jahre – mit ihren Verfehlungen einer extrem protektionistischen und nationalistischen Politik sowie ihren nationalistischen und xenophoben Konzepten – ein Plädoyer für eine möglichst liberale und humanitäre Regelung der Migration.) Interne Texte und Vorträge vor diversen Gremien, namentlich vor den in dieser Arbeit speziell beachteten interkantonalen Konferenzen, existieren im Gegensatz zu den raren Veröffentlichungen sehr viele.

470 Zum Foucault'schen Begriff «Dispositiv» siehe unten, S. 455 f.

471 Vgl. Kury, Über Fremde reden, bes. S. 169–183.

472 Vgl. die Medienanalysen von: Romano, Vom Sonderfall zur Überfremdung; Misteli/Gisler, Überfremdung. Diese beiden interessanten Analysen des öffentlichen Diskurses zeigen auf, wie «Überfremdung» ab 1963 – mit Vorläufern seit 1957 – in den Schweizer Leitmedien zu einem dominierenden Thema wurde und somit ein Deutungsmuster für soziale Umbruchphasen aus den 1910er und 20er Jahren wiederbelebt wurde. Aufgrund des spezifisch auf die Medien ausgerichteten Forschungsdesigns wird aber nur wenig (siehe die Bemerkungen zur ANAG-Revision von 1948 und zum Bericht der Studienkommission von 1964 in Misteli/Gisler, Überfremdung) beachtet, dass der Überfremdungsdiskurs im Kreis der entscheidenden Behörden auch in der Zwischenzeit konstant gepflegt wurde – was in dieser Arbeit insbesondere für die Zeit nach 1945 nachgewiesen wird.

473 Siehe die auf S. 154 in Anm. 476 erwähnten Werke.

474 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 8.

die aktuelle wissenschaftliche Debatte zur Arbeitsmigration.⁴⁷⁵ Die sich Anfang der 1960er Jahre mehrenden wissenschaftlichen Publikationen und Zeitschriftenartikel wurden von den Kommissionsmitgliedern nicht bloss konsultiert; ein grosser Teil davon wurde von ihnen selbst (mit) verantwortet.⁴⁷⁶

475 Vgl. ebd., S. 197 ff., das Verzeichnis «Literatur zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte», das den Forschungsstand jener Zeit umfassend wiedergibt.

476 Aus den im Literaturverzeichnis der Studienkommission aufgeführten Publikationen sind insbesondere zu nennen: zwei volkswirtschaftliche Dissertationen, die 1962 zu ähnlichen Schlüssen wie die Studienkommission kamen: Huber, Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz; Boscardin, Die italienische Einwanderung in die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946–1959; eine 1960 eingereichte (1963 publizierte) staatswissenschaftliche Basler Dissertation zur Beschäftigungspolitik, welche die Frage der Ausländerbeschäftigung als einen Aspekt der Konjunkturpolitik (v. a. der Inflationsdämpfung) diskutierte: Gass, Die Beschäftigungspolitik der Schweiz; die juristische Dissertation eines Mitarbeiters des statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt, die 1964 eine Standortbestimmung der Grenzgängerbeschäftigung mit Bezug zum «Problem der ausländischen Arbeiter» bietet: Banz, Die deutschen und französischen Grenzgänger auf dem baselstädtischen Arbeitsmarkt; zwei bereits etwas früher bei Prof. Fritz Marbach in Bern entstandene Dissertationen der Nationalökonomie zur Arbeitsmigration nach dem Zweiten Weltkrieg in der Schweiz – jeweils mit speziellem, symptomatischem Fokus: Thoenen, Die Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation über die Behandlung der ausländischen Arbeitnehmer und deren Stellung in der Schweiz; Trachsel, Der Einsatz italienischer Arbeitskräfte in der schweizerischen Landwirtschaft. Neben Thoenen wurden von der Kommission weitere ausländerrechtliche Grundlagenwerke beigezogen, namentlich: Kammermann, Die fremdenpolizeiliche Ausweisung von Ausländern aus der Schweiz; Hofmann, Das schweizerische Fremdenpolizeirecht; Hauser, Die den Ausländern in der Schweiz garantierten Freiheitsrechte; Marti, Die Handels- und Gewerbefreiheit der Ausländer in der Schweiz. – Bei der Durchsicht des Literaturverzeichnisses des Berichts der Studienkommission fallen die vielen Erwähnungen von Zeitschriften auf, zu welchen vielfältige Beziehungen von Kommissionsmitgliedern (z. B. vom Unternehmer Christian Gasser) bestanden. Insbesondere sind dies die diversen Arbeitgeber-Zeitschriften wie die «Wirtschaftspolitischen Mitteilungen» der Wirtschaftsförderung (WF), die vom betriebswirtschaftlichen Institut der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich herausgegebene Zeitschrift für Betriebswirtschaft «Industrielle Organisation» oder die «Schweizer Monatshefte». Zu diesem wichtigen Forum des Wirtschaftsliberalismus in der Nachkriegszeit siehe Ruedi Graf, Schweizer Monatshefte, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 28. 10. 2011, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24581.php>. – Neben den unten erwähnten Artikeln von Kommissionsmitgliedern sei hier insbesondere auf eine Fülle von Artikeln von Francesco Kneschaurek hingewiesen. Nur schon in der «Industriellen Organisation» erschienen von ihm pro Jahrgang mehrere meist prognostische Artikel zu den Themen Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung und Konjunkturpolitik; einer davon in der unten erwähnten Doppelnummer 30/6–7 (1961) «Zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz». Vgl. BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 199 f. – Der Tessiner avancierte in jenen Jahren – seit 1960 als Professor an der Handelshochschule St. Gallen (HSG), seit 1962 als Ordinarius und Direktor des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschafts-, Struktur- und Marktforschung – zum national und international führenden Wirtschaftsprognostiker. Siehe Sarah Brian Scherer, Kneschaurek, Francesco, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20. 8. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24736.php>. – Ausser Kneschaurek figurierten mit Emil Küng und Alfred Nydegger zwei weitere prominente Wirtschaftswissenschaftler der HSG, die sich in den 1960er Jahren immer wieder mit übergeordneten konjunkturpolitischen Überlegungen aus einer liberalen Perspektive zur Frage der Ausländerbeschäftigung äusserten, unter den mehrfach zitierten Autoren im Literaturverzeichnis des Berichts der Studienkommission. Siehe z. B.: Küng, Ausländische Arbeitskräfte und schweizerischer Arbeitsmarkt; Nydegger, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen der schweizerischen Konjunkturpolitik. –

Bei Küng und Nydegger wurde 1963 eine interessante Dissertation zum Thema Arbeitsmigration eingereicht: Kleemann, Die internationale Freizügigkeit der Arbeit. – Bei Mitgliedern der Studienkommission entstanden namentlich zwei Dissertationen, welche für die damals aufkommende Forschung zur Frage der «Assimilation» stehen: 1962 eine soziologische Arbeit bei Professor Richard F. Behrendt am 1960 gegründeten Institut für Soziologie und sozio-ökonomische Entwicklungsfragen an der Universität Bern: Kamer, Assimilation in einer wachsenden Industriestadt; 1964 eine sozialpsychologische Dissertation bei Psychologie-Professor Philippe Muller an der Universität Neuenburg: Zanolli, L'assimilation des travailleurs étrangers. Die Arbeit von Kamer ist als Vertiefung von Peter Atteslanders Arbeit zu verstehen, der im Rahmen seiner Dissertation 1952 bei Prof. René König – neben Behrendt die zweite zentrale Figur für den Durchbruch der Soziologie in der Schweiz – eine «Voruntersuchung (pilot study)» zur sozialen Dimension von Migration durchführte: Atteslander, Probleme der sozialen Anpassung. – Zu König siehe Markus Zürcher, König, René, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 14. 7. 2006, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D28032.php>. – Diverse Kommissionsmitglieder publizierten wichtige Artikel in Zeitschriften. Hervorzuheben ist insbesondere die Doppelnummer «Zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz» der Industriellen Organisation, 30/6–7 (1961), in deren erstem Teil Vorträge einer von der Vereinigung Schweizerische Kurse für Unternehmungsführung veranstalteten Tagung vom 15. März 1961 abgedruckt sind. Bei diesem Zusammentreffen schwergewichtiger Stimmen zum Thema Ausländerbeschäftigung hielt BIGA-Direktor Max Holzer ein Grundsatzreferat zur Politik des Bundes: Holzer, Die Zulassungspolitik in der Schweiz. Siehe als frühere Publikation (1956) in derselben Zeitschrift: Gasser, Der zukünftige Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften im Lichte der langfristigen Entwicklung. – Beinahe eine Publikation der Studienkommission bildete die Sondernummer «Gastarbeiter» der Zeitschrift für Präventivmedizin, 8/6 (1963). Mit einem Grundsatzartikel führte Richard Fritz Behrendt ein breites Spektrum von Themen an und verdeutlichte die soziologische Ausrichtung der Publikation, die v. a. empirische sozialwissenschaftliche Forschungsergebnisse mit medizinischem Fokus enthielt: Behrendt, Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte in soziologischer Sicht; Christian Gasser brachte seine unternehmerische Grundhaltung zum Ausdruck: Gasser, Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte aus der Sicht des Unternehmers; Philippe Mullers Doktorandin Zanolli präsentierte ihre Forschungsergebnisse: Zanolli, Untersuchung über Anpassungsprobleme von 100 italienischen Metallarbeitern in einem Grossunternehmen in Zürich; BIGA-Adjunktin Nelli Jaussi, die das Sekretariat und die Redaktion der Studienkommission führte, fasste die Sachlage aus der Sicht des BIGA zusammen: Jaussi, Die Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte. Ein vergleichbarer Text von Jaussi erschien drei Jahre später in einer thematisch ähnlich gelagerten Publikation, welche die Referate eines Fortbildungskurses des Verbands Schweizerischer Krankenanstalten (VESKA) vom 21. September 1965 in Brunnen veröffentlichte und die grosse Bedeutung der AusländerInnenbeschäftigung in dem von gravierendem Personalmangel geprägten Gesundheitswesen belegte: Jaussi, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse der Spitäler. – Als weiterer wichtiger Publikationsort ist «Die Schweiz», das Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG) zu nennen, das z. B. 1962 die Kommissionsmitglieder Elmar Mäder (Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei), Wilhelm Bickel (Professor für Statistik, praktische Sozialökonomie und Finanzwissenschaften an der Universität Zürich, führender Demograf der Schweiz), Christian Gasser und Adolf Guggenbühl zur Veröffentlichung von Grundsatzartikeln nutzten: Mäder, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz; Bickel, Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum; Gasser, Die Arbeitskraft in der wachsenden Wirtschaft (bemerkenswerterweise, ohne die ausländischen Arbeitskräfte zu erwähnen); Guggenbühl, Wirtschaftsexpansion und Überfremdung. Das von Studienkommissionsmitglied Théo Chopard herausgegebene Jahrbuch der NHG von 1962 hatte unter dem Titel «Die Schweiz in einer Welt der Entwicklung» das zunehmend als problematisch wahrgenommene rasante Wachstum von Wirtschaft und Bevölkerung zum Thema und versammelte eine ganze Reihe von prominenten, mehrheitlich konservativen Autoren. Darin enthalten ist eine – für die hier verfolgte Forschungsperspektive interessante – «politische Bergpredigt» auf den Föderalismus der «Schweizerischen Eidgenossenschaft» von Hans W. Kopp, dem Ehemann der späteren Bundesrätin Elisabeth Kopp, der den Föderalismus als entscheidende Grundlage des Schweizer «Wirtschaftswunders» und als Modell für die europäische Integration pries:

Schnittstelle interkantonale Konferenzen

Die Öffnung der Arbeitsmigrationspolitik und die enge Verknüpfung von Wissenschaft, Publizistik und Verwaltung vollzogen sich ebenfalls an den für die Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik der Schweiz zentralen interkantonalen Konferenzen der Fremdenpolizeichefs, der Arbeitsamtsvorsteher und (in geringerem Ausmass) der Volkswirtschaftsdirektoren: Wissenschaftler und Intellektuelle wurden eingeladen, ihre meist bereits in prominenten Publikationen geäusserte Sicht der Dinge darzulegen. (Einzig an den Konferenzen der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren referierten im untersuchten Zeitraum keine externen Experten zu den die Arbeitsmigration betreffenden fremdenpolizeilichen Themen, sondern stets die Spitzenbeamten des Bundes und teilweise der Kantone.)⁴⁷⁷ Insbesondere die die Arbeitsmigrationspolitik prägenden Spitzen der Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizeibehörden von Bund und Kantonen tauschen sich, als Nachteile und Gefahren der starken Wirtschaftsexpansion und der grossen Zunahme der Ausländerbeschäftigung in der Öffentlichkeit problematisiert wurden, mit Aussenstehenden aus, um die eigene Praxis zu reflektieren und die Weiterentwicklung der Politik zu erörtern. Bedenkt man den grossen Ermessensspielraum im Rechtsvollzug sowie die weitgehend im engen Kreis der an den interkantonalen Konferenzen versammelten Spitzen der kantonalen und eidgenössischen Arbeitsmigrationsbürokratie stattfindende politische Gestaltung, kommt den Experten, mit welchen sich die entscheidenden Beamten trafen, eine grosse Bedeutung zu. Wessen Theorien und Forschungsergebnisse lernten sie kennen und diskutierten sie? Auf wessen wirtschaftliche oder konjunkturpolitische Konzepte griffen sie beim künftigen Vollzug oder bei der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen zurück?

Kopp, Föderalismus und wirtschaftliche Expansion. – Zeitgleich mit dem Bericht der Studienkommission erschien 1964 unter der Ägide des Kommissionsmitglieds Wilhelm Bickel ein bemerkenswertes Überblickswerk zur Wirtschaftsgeschichte der Schweiz, das neben Kommissionsmitgliedern wie Bickel und Weber weitere Schwergewichte der Wissenschaft vereinte: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, Ein Jahrhundert schweizerischer Wirtschaftsentwicklung. – Die BIGA-Spitzen Max Holzer und Georg Pedotti veröffentlichten Anfang der 1960er Jahre Grundsatzartikel in Zeitschriften der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und des Gewerbes: Pedotti, Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus; Pedotti, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte; Pedotti, Der heutige Stand des Problems der ausländischen Arbeitskräfte; Holzer, Die Gefahr der Überfremdung.

477 Die Referenten zu sämtlichen fremdenpolizeilichen Themen an den Konferenzen der KKJPD waren immer die zuständigen Spitzenbeamten der Polizeiabteilung des EJPD, der Eidg. Fremdenpolizei, der Bundesanwaltschaft, der Bundespolizei oder der Justizabteilung. Zweimal referierte der EJPD-Vorsteher (1971 Ludwig von Moos über die «politische Betätigung von Flüchtlingen», 1975 Kurt Furgler im Rahmen einer grossen «Orientierung über aktuelle Fragen zum Ausländerproblem durch die Bundesbehörden» durch diverse Spitzenbeamte des EJPD) und einmal der Generalsekretär des EJPD (1972 zum selben Thema wie von Moos 1971). Manchmal wurden die Themen – z. B. wenn es um kantonale Zulassungsfragen ging – auch von einem kantonalen Polizeidirektor referiert. Vgl. die Liste «Traktanden der Konferenzen der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren von 1905–2005» in: Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 525 ff.

Referenten bei den Fremdenpolizeichefs

Symptomatisch für diese Entwicklung des Austauschs zwischen Bürokratie und aussenstehenden Experten ist insbesondere die 1963 erfolgte Öffnung der Jahreskonferenz der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs für Gastreferenten, nachdem bislang sämtliche Referate an diesen Versammlungen von eidgenössischen oder kantonalen Beamten gehalten worden waren, vor allem von den Chefbeamten der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der Polizeiabteilung des EJPD oder von kantonalen Fremdenpolizeichefs. 1963 lud der seit jenem Jahr als Präsident der Vereinigung amtierende Chef der Berner Fremdenpolizei Marc Virot⁴⁷⁸ zwei aussenstehende Vortragsredner – notabene gleich zum Traktandum «Probleme der Überfremdung» – ein und begründete seine Programmgestaltung mit Blick auf die aufgekommenen öffentlichen Diskussionen um die von den Fremdenpolizeibehörden mitverantwortete Ausländerpolitik folgendermassen: «Es ist unsere Pflicht, als Beamte solche Vorträge anzuhören und über den Sinn unserer Tätigkeit nachzudenken. Dem Problem der Überfremdung wird von ihnen ganz unterschiedliche Bedeutung zugeschrieben, beide sehen die Lösung in der Assimilation.»⁴⁷⁹ Während der Basler Alfred Peter unter dem Titel «Ausländer – Träger unseres Wohlstands. Bedeutet ihre hohe Zahl eine Gefahr für unser Land?» kein «Überfremdungsproblem» sah, sondern die wirtschaftlichen Vorteile betonte, warnte Adolf Guggenbühl vehement vor der «Überfremdung», die er als «grösstes nationales Problem» bezeichnete,⁴⁸⁰ wie er es schon seit Jahren getan hatte und wofür ihm der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Elmar Mäder, im Anschluss an seinen Vortrag dankte.⁴⁸¹ Guggenbühl war als einer der Väter der

478 Virot setzte als einer der zentralen Schweizer Fremdenpolizisten der Nachkriegszeit die Tradition der Veröffentlichungen fremdenpolizeilicher Leitfäden zur Wahrung der ausländerpolitischen Deutungshoheit fort, wie sie in der Zwischenkriegszeit von Max Ruth begründet und später insbesondere von Emil Hofmann gepflegt worden war: Virot, Vom Anderssein zur Assimilation; siehe auch S. 48 und 152, Anm. 34, und S. 468.

479 CH-BAR#E4300C#075.3, Protokoll der 24. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 19. und 20. September 1963 in Herisau und Appenzell, S. 1 f. – Zur Versammlung war eine dritte externe Referentin eingeladen, deren Beitrag jedoch, zumindest im Protokoll der Versammlung, viel weniger Widerhall fand als die andern beiden: Elisabeth Bertschi, die Leiterin des Internationalen Sozialdienstes der Schweiz, stellte unter dem Titel «Les étrangers et le Service Social International» ihre seit rund 40 Jahren bestehende Institution (und die seit 31 Jahren bestehende Schweizer Sektion) vor. Siehe den Vortrag im Anhang des Protokolls. – Die Einladung Bertschis steht für die Öffnung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs für externe Meinungen und zeigt überdies auf, wie die Fremdenpolizeibeamten sich zunehmend mit sozialen Fragen der Migration beschäftigten. Im Anschluss an Bertschis Vortrag fand laut Protokoll allerdings keine Diskussion statt.

480 CH-BAR#E4300C#075.3, Dr. Alfred Peter, Basel: «Ausländer – Träger unseres Wohlstands. Bedeutet ihre hohe Zahl eine Gefahr für unser Land?»; Dr. Adolf Guggenbühl, Zürich: «Überfremdung», S. 1. Beide Vorträge im Anhang von: Protokoll der 24. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 19. und 20. September 1963 in Herisau und Appenzell.

481 CH-BAR#E4300C#075.3, Protokoll der 24. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 19. und 20. September 1963 in Herisau und Appenzell, S. 3.

«geistigen Landesverteidigung» und konstanter Warner vor «wirtschaftlicher», «geistiger» und «demographischer» «Überfremdung» seit Jahren ein Pfeiler des fremdenpolizeilichen Abwehrdispositivs gegen alles «Unschweizerische». Wie Mäder war er seit 1961 Mitglied der Studienkommission⁴⁸² für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte und verfasste im Kommissionsbericht zusammen mit Olivier Reverdin, dem liberalen Genfer Nationalrat, Griechischprofessor an der Universität Genf und Direktor des «Journal de Genève»,⁴⁸³ den Teil zur «geistigen Überfremdung». ⁴⁸⁴ Guggenbühls nationalistisches Sonderfalldenken wurde nicht nur von Alfred Peter konterkariert, sondern 1966 viel prominenter und öffentlichkeitswirksamer von Max Frisch, der wegen seines 1965 erschienenen Vorworts zu Alexander J. Seilers Buch zum Film «Siamo Italiani»⁴⁸⁵ als Gastreferent an die Jahresversammlung nach Luzern eingeladen wurde,⁴⁸⁶ wo er am 1. September den Vortrag «Die Ausländer in der Schweiz» hielt.⁴⁸⁷ Dieser avancierte unter dem Titel «Überfremdung» zusammen mit seinem Vorläufer von 1965 zum berühmtesten Text zur Schweizer Arbeitsmigrationspolitik überhaupt. Verbreitung fand er zunächst dank seiner sofortigen Publikation unter dem Titel «Überfremdung. Rede zur Jahreskonferenz der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs in Luzern, am 1. September 1966» in der «Weltwoche» vom 9. September 1966.⁴⁸⁸ Eingang ins kollektive Gedächtnis der Schweiz fand der Text in einem Sammelband mit Reflexionen des Autors zu Literatur und Öffentlichkeit von 1967, wo das Vorwort zu «Siamo Italiani» und die Rede vor den Fremdenpolizeichefs als zwei Teile des Textes «Überfremdung» bezeichnet wurden,⁴⁸⁹ der mit dem meist- (und meist unvollständig) zitierten Satz zur Schweizer Arbeitsmigrationspolitik beginnt:

482 Siehe oben, S. 151 f.

483 Jean de Senarclens, Reverdin, Olivier, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 19. 8. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6547.php>.

484 Die ausführlichste Publikation von Guggenbühl zum Thema «Überfremdung» ist: Guggenbühl, Die Schweizer sind anders. Ebenfalls zu beachten sind: Guggenbühl, Kein einfach Volk der Hirten; ein kurzes Referat und ein Artikel, in welchen Guggenbühl seine nationalkonservative Sicht zum «Problem der Überfremdung» und seine Forderung, die geistige Landesverteidigung aufrechtzuerhalten – nicht zuletzt gegen die Integration Europas und gegen den Kommunismus –, auf den Punkt bringt: Guggenbühl, Der Ausländer in der Schweiz; Guggenbühl, Wirtschaftsexpansion und Überfremdung. – Zu Guggenbühl und zu seiner Rolle als Experte in der Studienkommission siehe oben, S. 151 f.

485 Frisch, Vorwort.

486 Frisch, Öffentlichkeit als Partner, S. 152.

487 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Die Ausländer in der Schweiz. Vortrag von Herrn Max Frisch, Schriftsteller, Berzona (TI). Im Anhang von: Protokoll der 27. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 1. und 2. September 1966 in Luzern.

488 Frisch, Überfremdung. – Die Publikation eines an einer interkantonalen Direktoren- oder Fachbeamtenkonferenz gehaltenen Referats in der Presse war übrigens nicht unüblich. Vgl. z. B. den vom Vizedirektor des BIGA an der Jahresversammlung des VSAA vom 14./15. September 1951 in St. Gallen gehaltenen Vortrag: Max Holzer, Aufgabe der Kantone auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 2062, 25. September 1951.

489 Frisch, Öffentlichkeit als Partner, S. 152: «Überfremdung I» von 1965 (S. 100–104) und «Überfremdung 2» von 1966 (S. 105–135).

«Ein kleines Herrenvolk sieht sich in Gefahr: man hat Arbeitskräfte gerufen und es kommen Menschen.»⁴⁹⁰

Max Frischs Auftritt vor der Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs stellte den Höhepunkt einer eigentlichen Vortragsreihe externer Experten dar, die 1963 mit den drei erwähnten Gastvorträgen von Guggenbühl, Peter und Bertschi begonnen hatte. In den Jahren der intensiven öffentlichen und verwaltungsinternen Auseinandersetzung mit dem Thema Arbeitsmigration sprachen Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Geistesleben vor den versammelten Schweizer Fremdenpolizisten. Offensichtlich wurden bewusst Vertreter unterschiedlicher und pointierter Meinungen eingeladen; die meisten der Redner waren zudem bereits als Autoren wichtiger Publikationen zur Arbeitsmigrationspolitik oder generell zur Migration in Erscheinung getreten. Grundsätzlich ging es in sämtlichen Vorträgen um die Frage, wie in der Schweiz die wirtschaftliche Expansion und die damit einhergehende Ausländerbeschäftigung mit dem fremdenpolizeilichen Grundsatz der «Überfremdungsabwehr» in Einklang gebracht werden könnten.

Wie sehr die fremdenpolizeiliche Praxis durch die von der Schweizer Wirtschaft gewollte und von internationalen Abkommen geförderte liberale Zulassungspolitik herausgefordert war und die Fremdenpolizisten ihre eigene Haltung und Praxis an unterschiedlichen Positionen überprüfen und festigen wollten, zeigte sich speziell an den Jahresversammlungen 1964 und 1969. Diese beiden in entscheidenden Jahren der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit stattfindenden Versammlungen folgten demselben Schema: einerseits trat der Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei Elmar Mäder als Redner auf, um die Strategien der «Überfremdungsabwehr» aus der Sicht der obersten Behörde in einem Grundsatzreferat darzustellen; andererseits war jeweils ein Gastreferent eingeladen, die aktuelle Einwanderungssituation aus der Sicht der Wissenschaft in den grösseren historischen Kontext zu stellen. Dabei fand die Verwissenschaftlichung der Politik der Fremdenpolizeibehörden ihren Ausdruck nicht nur in ihrer Unterfütterung durch Gastreferate von Universitätsprofessoren, sondern auch in der Betonung der wissenschaftlichen Qualifikation ihres obersten Chefs durch die Nennung seines akademischen Titels. 1969 wurde Elmar Mäder explizit als «docteur en droit» betitelt.⁴⁹¹ Neben Mäder mit seinen «Gedanken zur Überfremdungsabwehr»⁴⁹² hielt 1964 der Genfer Professor Paul Alexis Ladame ein Referat mit dem Titel «Le role des migrations – hier et aujourd'hui».⁴⁹³ Diese schillernde Figur –

490 Ebd., S. 100; Frisch, Vorwort, S. 7.

491 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Protokoll der 30. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 18. und 19. September 1969 in Genf, S. 5.

492 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Gedanken zur Überfremdungsabwehr. Exposé Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, an der Jahreskonferenz der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 10./11. September 1964 in Lausanne (Beilage zu: Protokoll der 25. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 10. und 11. September 1964 in Lausanne).

493 Siehe: CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Protokoll der 25. Jahresversammlung

Frontkämpfer der «geistigen Landesverteidigung», international ausgerichteter Liberaler und Antikommunist⁴⁹⁴ – stellte als Folie für die Auseinandersetzung mit der aktuellen Situation der Zuwanderung in die Schweiz – «[t]oute similitude avec la situation actuelle dans un autre pays ne serait naturellement que pure coïncidence»⁴⁹⁵ – die Geschichte der Einwanderungspolitik der USA dar und kam zum Schluss: «[M]algré toutes ses erreurs, ce pays n'a jamais commis la faute de séparer les membres d'une famille et de faire une différence entre les émigrants économiques et les réfugiés politiques. Tous ont toujours été considérés comme ils étaient réellement, comme des êtres humains que l'on voulait élever au niveau du concitoyen. C'est pour cette raison que les immigrants, les travailleurs étrangers ont été la source de la puissance de l'Amérique.»⁴⁹⁶ Ladames Hohelied auf die aus seiner Sicht – abgesehen von gewissen Fehlentwicklungen in Richtung Staatsinterventionismus und Protektionismus – grundsätzlich liberale und richtige Politik des klassischen Einwanderungslands und seine im Anschluss an das Referat weiter konkretisierte Kritik an der Schweizer Ausländerpolitik, der bislang eine auf die ImmigrantInnen als Menschen ausgerichtete Dimension gefehlt habe, stellte einen von der Vereinigung bewusst auf die Traktandenliste gesetzten Kontrast zu der bis Anfang der 1960er Jahre bei den Schweizer Fremdenpolizisten vorherrschenden Haltung dar, einen Kontrast durchaus im Sinn Mäders. Der gegenüber den aktuellen Liberalisierungsschritten auf dem europäischen Arbeitsmarkt und den daraus resultierenden Folgen für die Schweizer Zulassungspolitik aufgeschlossene Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei zeigte sich in der Diskussion mit Ladame jedoch froh, «dass er lediglich eine tragbare Freizügigkeit anstrebe» und nicht, wie erwartet, «auf vollständige Freizügigkeit» plädiere.⁴⁹⁷ Mäder war wohl vor allem mit Blick auf die aktuellen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeidirektoren betreffend das soeben abgeschlossene Einwanderungsabkommen mit Italien und die darin

der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 10. und 11. September 1964 in Lausanne, ordre du jour.

494 Der 1909 in Genf geborene Ladame führte quasi mehrere Leben. Ab Ende der 1920er Jahre war er als Journalist tätig, 1940 bis 1944 Chefredaktor der Schweizer Filmwochenschau, 1949 doktorierte er am Institut universitaire de hautes études internationales (HEI) in Genf bei William Rappard über die von ihm journalistisch und mit Begeisterung begleiteten Anfänge der UNO in New York (Ladame, *L'assemblée générale des Nations Unies*, 1949), war internationaler Funktionär, lehrte an der Universität Genf und bezeichnete sich seit 1970 als Schriftsteller. Vgl. zu Ladame seine eigenen, etwas gar gloriosen Darstellungen und eine weit nüchternere Betrachtung seiner Rolle bei der Schweizer Filmwochenschau: Ladame, *Une caméra contre Hitler*; Ladame, *Defending Switzerland*; Schärer/Sutter, *Politische Information*.

495 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, *Le rôle des migrations – hier et aujourd'hui*. Conférence de Monsieur Paul A. Ladame, professeur à l'Université de Genève, tenue à Lausanne le 10 septembre 1964 lors de l'assemblée annuelle de l'association des chefs de police cantonale des étrangers, S. 1 (Beilage zu: Protokoll der 25. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 10. und 11. September 1964 in Lausanne).

496 Ebd., S. 9.

497 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Protokoll der 25. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 10. und 11. September 1964 in Lausanne, S. 4.

enthaltene Regelung des Nachzugs der Familien der ausländischen Arbeitskräfte nicht unglücklich, dass Ladame seinem Ruf eines vehementen Verfechters eines absolut liberalen Migrationsregimes – begründet in seinem monumentalen Buch «Le rôle des migrations dans le Monde Libre» von 1958, in welchem er die Personenfreizügigkeit als entscheidenden Trumpf des Westens im Konkurrenzkampf der Systeme im Kalten Krieg pries⁴⁹⁸ – nicht vollauf gerecht wurde und die Liberalisierungsgegner in den Reihen der kantonalen Fremdenpolizeichefs nicht allzu sehr vor den Kopf stiess. Mäder selbst zog es an der Konferenz nämlich vor, in seinem Vortrag ausschliesslich über den «Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte sowie als Zweites [über] die Weisungen hinsichtlich der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern» zu sprechen und nicht, wie ursprünglich traktandiert, «über den Abschluss der Verhandlungen mit Italien über ein neues Einwanderungsabkommen sowie über den Nachzug der Familien der ausländischen Arbeitskräfte». Aufgrund des «ausserordentlich breiten Echos» «in der schweizerischen Öffentlichkeit» und der ihm bereits in einem Brief unterbreiteten negativen Stimmen aus der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs, «dass auch Sie der Neuregelung eher kritisch gegenüberstehen und schwerwiegende Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des neuen Abkommens hegen», wollte Mäder alle Fragen des Abkommens, die «derart komplexer Natur» seien, «dass es mir heute nicht möglich erscheint, ein ergiebiges und umfassendes Gespräch mit Ihnen zu führen», an einer separaten Arbeitstagung in Bern mit den kantonalen Fremdenpolizeichefs eingehend besprechen.⁴⁹⁹ Wie 1964 stand auch 1969 bei der Wiederholung der Rednerkonstellation – Fremdenpolizeidirektor Mäder sowie ein Experte aus der Wissenschaft – die Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs im Zeichen vehementer öffentlicher Diskussionen um «Überfremdung und Fremdarbeiterregelung». Im Hinblick auf die Abstimmung über die Schwarzenbach-Initiative im folgenden Jahr hielt Mäder unter dem Titel «Die heutige Überfremdungssituation und die Möglichkeiten weiterer Abwehrmassnahmen gegen die Überfremdungsgefahr» ein Grundsatzreferat zwecks «nüchterner Betrachtungsweise der heutigen Gegebenheiten».⁵⁰⁰ Der Fremdenpolizeidirektor legte darin die Gründe

498 Ladame, Freymond, *Le rôle des migrations dans le monde libre*, 1958. Siehe darin bes. Kap. X, «Les migrations libres, atout de l'Occident. 1800–1958. Le secret de la productivité occidentale», und den Schluss, der im pathetischen, vom bipolaren Denken des Kalten Kriegs geprägten Fazit kulminiert: «En renforçant systématiquement la libre circulation des hommes, le Monde Libre est sur ce plan imbattable. En s'y refusant, il abandonne sa mission et se résigne au suicide, par asphyxie ou par radiation atomique. Il suffit de contempler, en se dégageant des œillères nationales, la genèse et le développement du Monde Libre, pour comprendre que sa défense victorieuse est possible et qu'en vérité, comme l'a si bien dit Franklin D. Roosevelt: «La seule chose à craindre est la crainte elle-même.»» Ebd., S. 400.

499 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Gedanken zur Überfremdungsabwehr. Exposé Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, an der Jahreskonferenz der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 10./11. September 1964 in Lausanne, S. 1 (Beilage zu: Protokoll der 25. Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 10. und 11. September 1964 in Lausanne).

500 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Die heutige Überfremdungssituation und

der Bundesbehörden für die Ablehnung der Schwarzenbach-Initiative dar und stellte die drei vom BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei erarbeiteten Varianten einer «neuen Fremdarbeiterregelung» vor, die den Kantonen zur Vernehmlassung vorgelegt wurden und schliesslich in die BVO vom 16. März 1970 münden sollten. Das Referat «Die Frage der Ausländer in der Schweiz von 1900 bis heute. Geschichtliche und vergleichende Analyse» des Walliser Soziologen Hermann-Michel Hagmann,⁵⁰¹ der 1966 an der Universität Lausanne zum Thema «Les travailleurs étrangers, chance et tourment de la Suisse. Problème économique, social, politique, phénomène sociologique» doktorte, sollte im Anschluss an Mäders Ausführungen ebenfalls der Versachlichung der Diskussion dienen, indem es die aktuelle Situation in die historische Entwicklung des 20. Jahrhunderts einordnete.⁵⁰² Hagmanns Analyse der Migrationspolitik der 1960er Jahre stützte die von Mäder vertretene Position der Bundesbehörden.⁵⁰³

Um den Reigen der an den Jahresversammlungen der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs auftretenden Redner zu vervollständigen, seien hier die weiteren, ebenfalls interessanten Gäste im untersuchten Zeitraum genannt. 1965, als die Jahresversammlung wie im Vorjahr ganz im Zeichen des arbeitsmigrationspolitischen Paradigmenwechsels von 1964 und des fremdenpolizeilichen Ringens um ein praktikables und wirtschaftskonformes «Fremdarbeiterregime» stand, sprachen gleich drei Gäste zum Themenkomplex von Wirtschaftswachstum, Konjunkturüberhitzung, «Fremdarbeiterzulassung», Ausländerkontrolle und «Überfremdung»: die beiden prominenten Wirtschaftsprofessoren Alfred

die Möglichkeiten weiterer Abwehrmassnahmen gegen die Überfremdungsfahr. Referat von Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, an der Jahresversammlung der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 18. September 1969 in Genf, S. 1 f. (Beilage zu: Protokoll der 30. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 18. und 19. September 1969 in Genf).

501 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Protokoll der 30. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 18. und 19. September 1969 in Genf, S. 5.

502 Das «ex cathedra» gehaltene Referat ist leider nicht erhalten. Hagmann liess im Protokoll lieber auf sein Buch zum Thema verweisen, als seinen Vortrag schriftlich auszuarbeiten. CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Exposé de M. H.-M. Hagmann (Beilage zu: Protokoll der 30. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 18. und 19. September 1969 in Genf).

503 In seiner 1966 erschienenen Doktorarbeit plädierte Hagmann für eine menschlichere Migrationspolitik und einen grundlegenden Wandel der Haltung der Schweiz gegenüber Migration. Ausländische ArbeiterInnen sollten als menschliche Wesen und nicht als Problem gesehen werden, von «Überfremdung» könne in der Schweiz der 1960er Jahre, im Gegensatz zur Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, nicht gesprochen werden. Die Schweiz müsse erkennen und akzeptieren, dass sie sich in einer Phase des grundlegenden Strukturwandels befinde, wovon die Zuwanderung das offensichtlichste Anzeichen sei. Das Land müsse eine eigentliche Wachstumspolitik einleiten und positive Lösungen finden, das heisse für die Migrationspolitik: die Ausländerzulassung mittels Globalplafonierung regeln und eine Assimilationspolitik beginnen. Punkto Migrationspolitik habe die Schweiz mit der Personalreduktion durch Betriebsplafonierung und den Verzicht auf Integrations- und Assimilationspolitik bislang falsche Massnahmen ergriffen, die an den wirtschaftlichen und sozialen Realitäten vorbezielten. Vgl. Hagmann, *Les travailleurs étrangers*, S. 164–166.

Nydegger (HSG, St. Gallen)⁵⁰⁴ und Pierre Goetschin (Universität Lausanne) sowie der Präsident der Vereinigung der Chefbeamten der kommunalen Einwohnerkontrollen J. Zingg aus Chur.⁵⁰⁵ Die beiden Konjunkturexperten Nydegger und Goetschin setzten sich kritisch mit der Plafonierungspolitik des Bundes auseinander. Nydegger plädierte für eine möglichst liberale Ausländerzulassung ohne Plafonierung, wie sie vor 1963 bestanden hatte. Goetschin distanzierte sich explizit von der Auffassung der vom Bundesrat am 25. März 1965 eingesetzten «Expertengruppe für die künftigen Massnahmen zur Beschränkung des Bestandes ausländischer Arbeitskräfte»,⁵⁰⁶ der er selbst angehörte.⁵⁰⁷ 1966 trat neben Max Frisch der Genfer FDP-Ständerat Alfred Borel auf.⁵⁰⁸ Er sprach ebenfalls zum Thema «Überfremdung» und nahm auf den seiner Meinung nach bemerkenswerten Vortrag von Frisch zustimmend Bezug.⁵⁰⁹ In der ersten Hälfte der 1970er Jahre traten drei Exponenten der Eidgenössischen Konsultativkommission für Ausländerfragen (EKA) als Redner vor der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs auf. 1971 stellte der Präsident der EKA, der ehemalige PTT-Generaldirektor Charles Frédéric Ducommun,⁵¹⁰ die Kommission und deren Arbeit unter dem Titel «Die Aufgaben der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen oder die Quadratur des Kreises» den Fremdenpolizeichefs vor.⁵¹¹ 1972 sprach der St. Galler Bürgerratspräsident Kurt Buchmann als EKA-Mitglied über «Allgemeine Gesichtspunkte der Schweizerischen Einbürgerungspraxis».⁵¹² Und 1973

⁵⁰⁴ Zu Nydegger siehe oben, S. 154 f., Anm. 476.

⁵⁰⁵ Nydegger sprach zum Thema «Die branchenweise Plafonierung der ausl. Arbeitskräfte», Goetschin zu «Konjunkturüberhitzung, Wirtschaftswachstum und ausländische Arbeitskraft» und Zingg zum «Standpunkt der kommunalen Fremdenkontrollen». CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Protokoll der 26. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 26. und 27. August 1965 in Glarus und Braunwald, S. 2.

⁵⁰⁶ Zur Expertengruppe siehe oben, S. 146.

⁵⁰⁷ Goetschins Vortrag liegt leider nicht vor, da dieser nicht wollte, dass seine von der Experten-Gruppe abweichende Meinung protokolliert wurde. CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Protokoll der 26. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 26. und 27. August 1965 in Glarus und Braunwald, S. 10.

⁵⁰⁸ Zu Borel vgl. Marie Bron, Borel, Alfred, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 3. 12. 2012, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6197.php>.

⁵⁰⁹ CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Probleme der Überfremdung (im franz. Original: Problèmes de la surpopulation). Exposé de M. A. Borel, Conseiller aux Etats, S. 1 f. (Beilage zu: Protokoll der 27. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 1. und 2. September 1966 in Luzern).

⁵¹⁰ Zu Ducommun vgl. Therese Steffen Gerber, Ducommun, Charles Frédéric, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 16. 4. 2004, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31831.php>.

⁵¹¹ CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Protokoll der 32. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 9./10. September 1971 in Zürich, S. 5. Der Vortrag «La tâche de la Commission fédérale pour le problème des étrangers ou la quadrature du cercle» ist im Anhang des Protokolls abgedruckt.

⁵¹² CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Protokoll der 33. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 14./15. September 1972 in Neuenburg, S. 6. Vortrag im Anhang.

referierte Henri Tzaut über «Einige Aspekte des Ausländerproblems».⁵¹³ Letzterer war bei der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs alles andere als unbekannt. Bevor er ab 1971 als Chef des Sekretariats der EKA auf den Gästelisten der Jahresversammlungen figurierte, war er als Vizedirektor der Eidgenössischen Fremdenpolizei anwesend.⁵¹⁴ Tzauts Doppelfunktion sowie die Auftritte mehrerer EKA-Vertreter vor der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs belegen die enge Verbindung zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der EKA.⁵¹⁵ Der Vortrag von Tzaut als Vizedirektor der Eidgenössischen Fremdenpolizei wie auch als Chef des Sekretariats der EKA zeigt einen weiteren interessanten Aspekt der Expertenreferate an den Jahresversammlungen der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs und an den anderen in die Arbeitsmigrationspolitik involvierten interkantonalen Konferenzen. Tzaut stützte sich in seinem Plädoyer für eine Integrationspolitik – er sprach explizit von einer Integration, welche die Bevölkerung und die Gesellschaft der Schweiz leisten müssten und welche die von den AusländerInnen geleistete Assimilation zu ergänzen hätte – und für eine erleichterte Einbürgerung junger AusländerInnen auf Forschungsarbeiten zur Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz von Hagmann und Kneschaurek,⁵¹⁶ auf wissenschaftliche Erkenntnisse also, die von den beiden Forschern ebenfalls vor den in der Schweizer Ausländerpolitik entscheidenden Fachbeamten- respektive Direktorenkonferenzen vorgetragen wurden. Hagmann hatte vier Jahre zuvor vor demselben Gremium – notabene mit Tzaut im Publikum⁵¹⁷ – gesprochen, und Kneschaurek, der Konjunkturexperte dieser Jahre schlechthin, trat in den beiden folgenden Jahren vor der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) auf. 1974 wurde der Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds, SP-Nationalrat Ezio Canonica,⁵¹⁸ an die Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs eingeladen. Im Vorfeld der Abstimmung zur 3. Überfremdungsinitiative durfte sich mit Canonica erst-

513 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Protokoll der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 6./7. September 1973 in Liestal, S. 5. Vortrag im Anhang.

514 Vgl. die Protokolle der Jahresversammlungen der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz in CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Bd. 3–5: Kantonale Fremdenpolizeichef-Konferenzen von 1961–1986.

515 Zur Geschichte der EKA siehe oben, S. 147 f.

516 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Conférence annuelle de l'Association des chefs de police cantonale des étrangers 6 et 7 septembre 1973 à Liestal. Conférence de Henri Tzaut, sous-directeur, chef du secrétariat de la commission fédérale consultative pour le problème des étrangers. Anhang von: Protokoll der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 6./7. September 1973 in Liestal.

517 Vgl. CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Anhang von: Protokoll der 30. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 18. und 19. September 1969 in Genf.

518 Zu dieser zentralen Figur der Arbeiterbewegung der Nachkriegsgeschichte, die sich insbesondere für die Ablehnung der Überfremdungsinitiativen und die Integration der ausländischen ArbeiterInnen in die Gewerkschaften stark machte, vgl. Markus Bürgi, Canonica, Ezio, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 28. 8. 2003, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6240.php>.

mals eine gewerkschaftliche Stimme vor den versammelten Fremdenpolizeichs zum «Problem der ausländischen Arbeitskräfte aus der Sicht der schweizerischen Arbeitnehmer-Organisationen» äussern.⁵¹⁹

Referenten bei den Volkswirtschaftsdirektoren und bei den Arbeitsamtsvorstehern

Weniger spektakulär als bei der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichs, aber dennoch interessant sah es punkto externer Experten und der Verknüpfung von Politik und Wissenschaft bei den beiden für die Arbeitsmarktseite der Arbeitsmigrationspolitik zuständigen interkantonalen Konferenzen aus. Auch hier war es die Fachbeamtenkonferenz, das heisst der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), die sich intensiv mit externen Expertisen und Meinungen auseinandersetzte. Zu den Jahreskonferenzen und Arbeitstagen der VDK hingegen wurden wie bei der KKJPD in der untersuchten Zeit keine Gastredner spezifisch zum Thema Arbeitsmigrationspolitik eingeladen. Referenten waren immer der EVD-Vorsteher oder der BIGA-Direktor. Allerdings wurde die Arbeitsmigration in der VDK im Allgemeinen in das übergreifende Thema Konjunkturpolitik eingebettet – gerade wenn es ab Anfang der 1960er Jahre um Konjunkturüberhitzung und Möglichkeiten der Konjunkturdämpfung ging, spielte die Ausländerbeschäftigung eine grosse Rolle. Und zu solchen Fragen lud die VDK ab 1963 diverse prominente externe Experten als Referenten ein,⁵²⁰ allerdings fast immer einen Delegierten des Bundesrats oder den Präsidenten einer eidgenössischen Kommission, 1963 etwa Dr. iur. Fritz Hummler, den Delegierten für Arbeitsbeschaffung und wirtschaftliche Kriegsvorsorge, und 1965 Dr. nat. oec. Hugo Allemann, den Delegierten für Konjunkturfragen. 1963 fand überdies eine Arbeitstagung zum Thema Konjunkturdämpfung mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Spitzenvertretern als Referenten statt. An die Jahreskonferenz 1970 wurden erstmals zwei prominente Wirtschaftsprofessoren zu Fragen der Konjunkturpolitik eingeladen, die kein Mandat des Bundes innehatten. Die Referate von Prof. François Schaller über die «Zweckmässigkeit einer Konjunkturpolitik in der Schweiz» und von Prof. Francesco Kneschaurek über «Die Schweiz und die Wachstumsperspektiven ihrer Wirtschaft» fielen in eine zweite intensive Phase der konjunkturpolitischen Debatte zwischen 1969 und 1975, in der die VDK mehrfach vom Bundesrat beauftragte Experten beizog. An Arbeitstagen 1969 und 1970 war es wie bereits 1965 der Delegierte für Konjunkturfragen, Hugo Allemann, seit 1967 Honorarprofessor an der Universität Bern und seit 1969 ausserordentlicher Professor an der Universität Zürich. 1971 trat ebenfalls an einer Arbeitstagung Prof. Hans

519 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Protokoll der 35. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichs der Schweiz am 5./6. September 1974 in Weinfelden, S. 5. Referat in der Beilage.

520 Vgl. zu sämtlichen vor der VDK auftretenden Referenten die entsprechenden Einträge in Stiftung HLS, Historisches Lexikon der Schweiz.

Würgler, der Präsident der Eidgenössischen Kommission für Konjunkturfragen, auf. Schliesslich hielt 1974 und 1975 Prof. Francesco Kneschaurek, seit 1973 Delegierter des Bundesrats für Konjunkturfragen, insgesamt drei Vorträge an Arbeitstagungen zur Konjunkturpolitik.

Ähnlich wie bei der VDK sah es bei der zweiten für die volkswirtschaftliche und arbeitsmarktliche Seite der Ausländerzulassungspolitik verantwortlichen interkantonalen Konferenz aus. An den Versammlungen des VSAA traten regelmässig externe Experten als Redner auf, spezifisch zum Thema Arbeitsmigrationspolitik jedoch nur wenige.⁵²¹ Zu diesem Kerngeschäft der Arbeitsämter äusserten sich in erster Linie Verbandsmitglieder, also kantonale Arbeitsamtsvorsteher und der Chef der Sektion Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA. Zudem referierten vielfach weitere Chefbeamte der Bundesverwaltung, vor allem aus dem BIGA und aus der Eidgenössischen Fremdenpolizei, welche so oder so regelmässige Gäste der Verbandsversammlungen waren, um in diesem Rahmen die Arbeitsmigrationspolitik gemeinsam zu gestalten. Von aussen kamen in der untersuchten Zeit die folgenden Referenten. Dr. iur. Waldemar Jucker vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund – seit 1957 als volkswirtschaftlicher Mitarbeiter des SGB in diversen Gremien des Bundes, unter anderem in der Kommission für Konjunkturfragen – sprach 1960 über die Arbeitsmigrationspolitik als solche («Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte aus der Sicht der schweizerischen Arbeitnehmer betrachtet»). Zwei Jahre zuvor, 1958, hatte aus der entgegengesetzten sozialpartnerschaftlichen Warte Dr. iur. Hans Herold, Sekretär des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, die Arbeitsmigration in seinem Vortrag «Gemeinsamer Markt, Freihandelszone und ihre arbeitsrechtlichen Probleme» zu Fragen der wirtschaftlichen Integration bereits eingehend thematisiert. Zu weiteren, die Arbeitsmigration ebenfalls berührenden Themen wie der Arbeitsbeschaffung und der Konjunkturpolitik referierten an den Jahresversammlungen des VSAA drei hochrangige wirtschaftspolitische Experten des Bundes: 1954 Dr. h. c. Otto Zipfel, Delegierter des Bundesrats für Arbeitsbeschaffung, 1963 Botschafter Dr. Edwin Stopper, Direktor der Handelsabteilung des EVD, und 1966 – ein Jahr nach seinem ersten Auftritt vor der VDK – Dr. Hugo Allemann, der Delegierte des Bundesrats für Konjunkturfragen. Neben diesen Referenten, die allesamt zwar eine starke wissenschaftliche Verankerung hatten, primär aber Vertreter der Arbeitnehmer-, der Arbeitgeberseite oder Experten des Bundes waren, trat auch Francesco Kneschaurek in diesem Gremium auf. Als er an den Regionalkonferenzen 1958 zum Thema «Lage und langfristige Entwicklungstendenzen auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt» referierte,⁵²² stand er noch am Anfang

⁵²¹ Siehe die Angaben zu den Verbandsversammlungen und den Regionalkonferenzen unter der Rubrik Verbandstätigkeit in den Jahresberichten des VSAA: SWA, Bv R 10, VSAA Jahresbericht (1920 ff.). – Vgl. zu sämtlichen vor dem VSAA auftretenden Referenten die entsprechenden Einträge in Stiftung HLS, Historisches Lexikon der Schweiz.

⁵²² SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1957/58, S. 7.

seiner wissenschaftlichen Karriere und war als volkswirtschaftlicher Berater der Generaldirektion der Georg Fischer AG in Schaffhausen⁵²³ auch nicht primär ein Vertreter der Wissenschaft.

Informationsdrehscheibe EKA

Der an den Beispielen der «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» und an den interkantonalen Konferenzen aufgezeigte direkte Austausch von Behördenvertretern mit Wissenschaftlern und Intellektuellen lässt uns erkennen, welche zeitgenössischen Werke, welche Analysen, Konzepte und Theorien die massgeblichen politischen Akteure rezipierten, in die Reflexion ihrer Praxis und in die Gestaltung der zukünftigen Politik einbezogen.⁵²⁴ Dieser Austausch war ab Anfang der 1960er Jahre sehr intensiv. In den Publikationen des Bundes schlug er sich jedoch (mit Ausnahme des Berichts der Studienkommission von 1964) erst in den 1970er Jahren nieder, nachdem im migrationspolitischen Schlüsseljahr 1970 die Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem (EKA) ins Leben gerufen worden war.⁵²⁵ Gemäss ihrer Zielsetzung, den Bundesrat fachlich und sachlich zu beraten, veröffentlichte die vom Bundesrat als ständige Expertenkommission eingesetzte EKA zu allen ausländerpolitisch relevanten Fragen Studien und Stellungnahmen. Den Anfang machte sie 1973 mit ihrem «Konzept zum Ausländerproblem», in dem «die Ursachen der gegenwärtig zwischen der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung bestehenden Spannungen» analysiert und «Grundsätze für die Eingliederung der Ausländer und die Information» aufgelistet wurden.⁵²⁶ In den folgenden Jahren erschienen in der EKA-Publikationsreihe, die ihrer Zielsetzung gemäss «Informationen» hiess, verschiedenste Beiträge zur «Versachlichung der Diskussion um das Ausländerproblem», wie es in einer der «Informationen» explizit hiess.⁵²⁷ Beispielsweise veröffentlichte die EKA 1974 eine wissenschaftliche Studie über die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Annahme der 3. Überfremdungsinitiative und lieferte dem Bundesrat somit fachliche und sachliche Unterstützung in der emotional geführten Überfremdungsdebatte.⁵²⁸ Weitere Beiträge behandelten das «Ausländerproblem» mit unterschiedlichem

523 Sarah Brian Scherer, Kneschaurek, Francesco, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20. 8. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24736.php>.

524 Hier ist denn auch bloss Literatur von Experten angegeben, die nachweislich von den Entscheidungsträgern konsultiert wurde.

525 Zur Geschichte der EKA siehe oben, S. 147 f.

526 Steiner, Den Ausländer nicht assimilieren, sondern «eingliedern», S. 95.

527 Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Kulturelle Aspekte des Ausländerproblems, Bern 1979, S. 2.

528 Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer drastischen und raschen Reduktion des Ausländerbestandes im Sinne der 3. Überfremdungsinitiative (Volksbegehren gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz), Bern 1974.

Fokus: z. B. auf die Eingewanderten als Menschen,⁵²⁹ auf «ausländische Einflüsse auf die Schweiz bzw. die schweizerische Bevölkerung»⁵³⁰ oder auf die Verbindung der «quantitativen» («ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung») und der «qualitativen Zielsetzungen» (verbesserte Rechtsstellung und Eingliederung der Ausländer in die schweizerische Gemeinschaft sowie gegenseitige Beziehungen und Zusammenarbeit der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung) der bundesrätlichen Ausländerpolitik.⁵³¹ Wie oben erwähnt, traten Exponenten der EKA überdies öffentlich als Experten in Erscheinung.⁵³²

Das in den 1970er Jahren mit den «Informationen» begonnene öffentliche Engagement zur sachlichen und fachlichen Fundierung der Schweizer Ausländerpolitik haben die EKA respektive ihre Nachfolgeorganisationen bis heute fortgesetzt.⁵³³

529 Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Menschliche Probleme der ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen, Bern 1976.

530 Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Kulturelle Aspekte des Ausländerproblems, Bern 1979, S. 1.

531 Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung, Bern 1979, S. 1.

532 Stellvertretend dazu die Auftritte von EKA-Mitgliedern vor der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichfs. Siehe oben, S. 163 f.

533 Vgl. S. 447.

4. Die kantonalisierte Schweizer Arbeitsmigrationspolitik am Beispiel Basel-Landschaft 1945–1975

4.1 Ausländische «Konjunkturarbeiter» in kantonaler Zulassungskompetenz: Installation des Arbeitsmigrationsregimes der Nachkriegszeit (1948)

4.1.1 Beginn der Neuordnung des Arbeitsmigrationsregimes gleich nach dem Kriegsende 1945

Die Vorzeichen der Migrationspolitik änderten durch das Ende des Kriegs und das rasch einsetzende, stürmische Wirtschaftswachstum grundsätzlich. War während der Ära des Nationalsozialismus die Schweizer Migrationspolitik auf die Flüchtlingsfrage ausgerichtet, stieg nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Arbeitsmigration durch den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte schnell an die erste Stelle der ausländerpolitischen Agenda auf. Zwar regelte das ANAG von 1931 alle Fragen des Aufenthalts und der Niederlassung von Ausländern in der Schweiz umfassend und legte den Schutz der Schweizer auf dem Arbeitsmarkt als Prämisse punkto Arbeitsmigration fest.¹ Doch hatten sich die Regelungen des ANAG, die den Arbeitsmarkt betrafen, bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs nie in einer Phase von ausgeprägter Hochkonjunktur zu bewähren. Zudem war die gesamte Ausländerpolitik durch Vollmachtenbeschlüsse vom Herbst 1939 in die bundesrätliche Politik der Landesverteidigung integriert worden. Daher versuchten die für die Arbeitsmigration zuständigen Fremdenpolizei- und die Arbeitsmarktbehörden ab 1945, auf der Basis der bestehenden Gesetzgebung, eine für die Hochkonjunktur der Nachkriegszeit taugliche Praxis festzulegen. Gleichzeitig ging es um den Abbau der über das Kriegsende hinaus bestehenden Strukturen des Vollmachtenregimes der Kriegszeit, insbesondere um den Abbau der durch den Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 1939 bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei zentralisierten Ausländerkontrolle² und um die Wiederherstellung kantonaler Souveränität. Mit der Einführung des Visumszwangs hatte der Bund zu Beginn des Kriegs die Entscheidungsbefugnis in der Ausländerzulassungskontrolle von den Kantonen übernommen. Aufgrund des rasanten

¹ Siehe dazu Kap. 3.1.1.

² CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Die Anwendung der Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. Januar 1948. Referat von Herrn A. Bergmaier, Zürich, an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs vom 4. September 1948 in Genf, S. 1 (Beilage 6 zu: Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948).

Konjunkturaufschwungs direkt nach dem Kriegsende kam es aber nicht bloss zur Wiederherstellung des Status quo ante, sondern zur erstmaligen Neuauslegung des ANAG in einer Situation der Hochkonjunktur – immer mit Blick auf einen möglichen Konjunkturereinbruch.

Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung erfolgte bereits ein gutes halbes Jahr nach dem Ende des Kriegs, als die beiden für die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik verantwortlichen Departemente des Bundes, das EVD und das EJPD, die Regelung des Aufenthalts von AusländerInnen auf den 28. Dezember 1945 wieder in die Kompetenz der Kantone überführten.³ Dabei definierte der Bundesrat zuhanden der vollziehenden kantonalen Organe eine einheitliche Zulassungspraxis «unter strengen fremdenpolizeilichen Voraussetzungen»⁴ und reagierte damit auf die grosse Zunahme von Begehren um Zulassung ausländischer Arbeitskräfte seit dem Kriegsende. Im Grunde fassten diese Regelungen eine aus der Sicht des Bundes mögliche und sinnvolle Zulassungspraxis gemäss dem gültigen (Vollmachten-)Recht zusammen. Überdies behielten der Bund und insbesondere die Eidgenössische Fremdenpolizei das Heft in der Hand, indem sämtliche Zulassungsentscheide vom Bund absegnet werden mussten.

Auf eine neue rechtliche Basis wurde die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften im Frühling 1946 gestellt, als der Bundesrat erste Vollmachtenbeschlüsse aufhob und durch zwei neue Bundesratsbeschlüsse ersetzte, welche die strengen fremdenpolizeilichen Vorschriften der Kriegsjahre lockerten und die kantonale Souveränität teilweise wiederherstellten. Erstens ersetzte der Bundesratsbeschluss vom 10. April 1946 «betreffend die Einreise und Anmeldung der Ausländer» den Vollmachtenbeschluss vom 5. September 1939. Und zweitens hob der ebenfalls am 10. April 1946 verabschiedete Bundesratsbeschluss «über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung» den Artikel 1 des Vollmachtenbeschlusses vom 17. Oktober 1939 auf. Beide am 12. April 1946 in Kraft getretenen Neuerungen hatte das EJPD am 5. April 1946 an einer Konferenz mit den kantonalen Polizeidirektoren besprochen.⁵ Gleichzeitig legte der Bund erstmals Höchstzahlen für Saisonbewilligungen, welche die Kantone erteilen durften, fest, weil er eine Aufblähung des Baugewerbes befürchtete.⁶ Im Sommer 1946 vereinfachte das EJPD das Bewilligungsverfahren – für das nun wieder die kantonalen Fremdenpolizeibehörden verantwortlich waren – «für die Einreise französischer und italienischer Dienstmädchen, Landarbeiter und Bauernknechte, welche in Frankreich oder Italien wohnen»,⁷ und dehnte die Regelung im November 1946 «den von den kantonalen Fremdenpolizeibehörden geäusserten Wünschen entsprechend»

3 Siehe dazu Kap. 3.2.

4 So die spätere Einschätzung durch: BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 75.

5 StABL, NA 2172, B1, 1946, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: EJPD, Bern, den 1. Mai 1946, Kreis Schreiben an die Polizeidirektoren der Kantone. Nr. 347, S. 1; EJPD, Bern, den 26. März 1946, An die Polizeidirektoren der Kantone.

6 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 75.

7 StABL, NA 2172 B1, 1946, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: EJPD, Bern, den 31. Juli 1946, Kreis Schreiben (Nr. 358) an die Polizeidirektoren der Kantone.

«auf Angehörige anderer Staaten und auf andere Arbeiterkategorien» aus, das heisst auf diverse europäische Länder und auf «Saisonarbeiter» in zwei weiteren Mangelsparten, auf «Maurer und Bauhandlanger» und auf «Personal des Gastgewerbes». Gleichzeitig wurde das «Verfahren für die Wiedereinreise von Saisonarbeitern» dergestalt geregelt, dass die kantonale Fremdenpolizei auf Gesuch des Arbeitgebers einem Saisonarbeiter Ende Jahr die Zusicherung geben konnte, dass er die gleiche Bewilligung auch im nächsten Jahr erhalten werde.⁸ Somit war die im April eingeführte Kontingentierung bereits wieder gelockert. Den Kantonen wurde grosse Zurückhaltung bei Bewilligungen für das Baugewerbe allerdings dringend empfohlen.

1947 wurde die Neuregelung der Arbeitsmigrationspolitik zwischen Bund und Kantonen im selben Stil wie 1946 vorangetrieben, indem der Bund das Bewilligungsverfahren für die Einreise (respektive für die Wiedereinreise) von Saisonarbeitern weiter lockerte. Im April 1947 dehnte er infolge des «immer noch andauernden Mangels an Arbeitskräften, vor allem an Saisonarbeitskräften», die 1946 noch auf einzelne Arbeiterkategorien begrenzte Regelung auf «alle Saisonarbeiter im engeren Sinne» aus.⁹ Und im Oktober 1947 wurde ein an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 12./13. September 1947 in St. Moritz zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und den Kantonen besprochenes Verfahren für eine vereinfachte Wiedereinreise der Saisonarbeiter erlassen. Nach diesem Prozedere stempelte die kantonale Fremdenpolizei dem ausreisenden Saisonarbeiter Ende Saison eine «Zusicherung einer Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt» in den Pass, womit dieser für die nächste Saison ohne Visum einreisen konnte.¹⁰ Die Rahmenbedingungen der Ausländerzulassung wurden 1947 zudem durch die Aufhebung der Visumpflicht für diverse Staaten in Europa und Übersee (zur Arbeitsaufnahme blieb die Visumpflicht allerdings bestehen) grundlegend vereinfacht.¹¹ Mit dem Visum wurde somit das wichtigste Kontrollinstrument einer beim Bund zentralisierten Zulassungskontrolle wieder aufgehoben. Mit den für die Arbeitsmigration in die Schweiz besonders wichtigen Ländern Italien und Frankreich wurde das Visum allerdings erst 1948 aufgehoben, obwohl mit Frankreich der Personenverkehr ab 1946 kontinuierlich vereinfacht worden war. Anlässlich der Aufhebung der generellen Visumpflicht für Franzosen und Französinen auf den 1. Mai 1948 wurde das Visum zum Stellenantritt jedoch beibehalten.¹² Gegenüber Italien hingegen war die Schweiz in der Vereinbarung

8 StABL, NA 2172, B1, 1946, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: EJPD, Bern, den 19. Nov. 1946, Kreisschreiben (Nr. 367) an die Polizeidirektoren der Kantone, S. 1 f.

9 StABL, NA 2172, B1, 1947, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: EJPD, Bern, den 21. April 1947, Kreisschreiben (Nr. 384): Betr. Bewilligungsverfahren für die Einreise von Saisonarbeitern.

10 StABL, NA 2172, B1, 1947, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: EJPD, Bern, den 18. Oktober 1947, Kreisschreiben (Nr. 419): Betrifft: Wiedereinreise von Saisonarbeitern.

11 StABL, NA 2172, B1, 1947, Polizei-Dir. Prot. Nr. 97: EJPD Kreisschreiben Nr. 423, 30. Oktober 1947. Aufhebung der Einreisevisa.

12 StABL, NA 2172, B1, 1948, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Polizeiabteilung, der Chef der Polizeiabteilung, H. Rothmund, Bern, den 28. April 1948, Kreisschreiben (Nr. 463). An die kantonalen Polizeidirektoren, die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate, und an die

vom 22. Juni 1948 bereit, auf das Visum zum Stellenantritt zu verzichten, um die Rekrutierung und Zulassung von italienischen ArbeiterInnen möglichst einfach zu gestalten und gleichzeitig eine grosszügige Zulassungsregelung für SchweizerInnen in Italien zu erreichen.¹³

Hatten die Bundesbehörden Ende 1945 noch «eine einheitliche Zulassungspraxis vom gesamtschweizerischen Standpunkt aus» unter der Oberhoheit der Eidgenössischen Fremdenpolizei verfolgt, waren sie Anfang 1948 nach den geschilderten Entwicklungen zur Überzeugung gelangt, dass eine gesamtschweizerische Zulassungspolitik nur noch unter grosszügiger Verschiebung der Gewichte in Richtung der Kantone und der Arbeitsmarktbehörden aufrechtzuerhalten war. 1948 wurde daher eine grundsätzlich neue Arbeitsmigrationspolitik etabliert, die Gestalt für die Hochkonjunktur annahm. Dies geschah innenpolitisch anlässlich einer generellen Neuverteilung der fremdenpolizeilichen Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsmarktbehörden und aussenpolitisch durch die Besiegelung eines Rekrutierungsabkommens mit Italien, dem wichtigsten Herkunftsland der ZuwandererInnen. Vielschichtige Prozesse führten 1948, im Epochenjahr der Schweizer Ausländerpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, zu drei zentralen Regelungen der Ausländerpolitik des Bundes der 1940er Jahre, auf welche die Analyse im Folgenden fokussiert: erstens die am 1. Februar 1948 in Kraft getretenen «Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948 über die Vereinfachung des fremdenpolizeilichen Apparates, die vollständige Erfassung der Lage des Arbeitsmarktes und die enge Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsämtern»,¹⁴ welche die neue Grundlage des vollzugsföderalistischen Arbeitsmigrationsregimes darstellten; zweitens die Rekrutierungsvereinbarung mit Italien vom 22. Juni 1948 (am 15. Juli 1948 in Kraft getreten); drittens die ANAG-Teilrevision vom 8. Oktober 1948 (inklusive der dazugehörigen neuen Vollziehungsverordnung ANAV vom 1. März 1949, beide am 21. März 1949 in Kraft getreten). Es wird dargestellt, wie es zum Paradigmenwechsel von 1948 kam, weshalb die Zulassung der ausländischen ArbeiterInnen

Regierung des Fürstentums Liechtenstein zur Kenntnisnahme. Betrifft: Aufhebung des Visums mit Frankreich.

13 Siehe unten, S. 204 ff.

14 So benannte Rothmund die drei zusammengehörenden Erlasse an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948. StABL, NA 2161, A14, Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, an der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der Arbeitsämter in Bern, im Rathaus 17./18. Februar 1948, S. 1. – Die drei im Folgenden als Weisungen vom 20. Januar 1948 bezeichneten Erlasse hiessen: 1. Weisungen des EJPD vom 20. Januar 1948 über Neuregelung der Kompetenzen der kantonalen und eidgenössischen Fremdenpolizeibehörden bei Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen. 2. BRB vom 20. Januar 1948 über die Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsämtern. 3. Verfügung des EJPD vom 20. Januar 1948 über die Bewilligungspflicht des Stellenwechsels. CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Die Anwendung der Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. Januar 1948. Referat von Herrn A. Bergmaier, Zürich, an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs vom 4. September 1948 in Genf, S. 1 (Beilage 6 zu: Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948).

kantonalisiert wurde. Dabei werden die zwischen den involvierten Behörden auf verschiedenen Ebenen geführten Grundsatzdiskussionen über das Arbeitsmigrationsregime nachgezeichnet sowie die Kompetenzverschiebungen, welche der Paradigmenwechsel mit sich brachte.

4.1.2 Erweiterte Kompetenzen für die Kantone und engere Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden: Die Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948

Die Kantonalisierung der Ausländerzulassung

«Bei den neuen Massnahmen handelt es sich meines Erachtens um eine grundsätzliche Änderung der ganzen Fremdenpolizei. Dies wird Folgen haben, dass wir 1955 oder 1960 wieder dort angelangt sein werden, wo wir 1920 waren. [...] Ich befürchte, dass die eidgenössische Fremden- und Arbeitsmarktpolitik sich kantonal aufspalten wird. Die meisten Kompetenzkonflikte zwischen der kantonalen Fremdenpolizei und dem kantonalen Arbeitsamt dürften kantonal durch die kantonalen Departemente gelöst und nicht an die Eidg. Fremdenpolizei weitergezogen werden.»¹⁵

Eduard Burckhardt, Chef des basel-städtischen Arbeitsamts, mag seine Äusserung zu den vom Bund Anfang 1948 erlassenen Neuregelungen der Fremden- und Arbeitsmarktpolitik zwar zugespitzt haben, doch im Kern sollte er mit seiner nüchternen und sachlichen Einschätzung Recht behalten: die Überantwortung der fremdenpolizeilichen Kontrolle und der Zulassungsregelung zum Arbeitsmarkt vom Bund an die Kantone kam der Preisgabe einer – dem Prinzip nach vom Bund zwar immer noch angestrebten – einheitlichen eidgenössischen Fremden- und Arbeitsmarktpolitik gleich. Die Kantone konnten gemäss der Neuregelung über die Ausländerzulassung bestimmen. Sie sollten dabei zwar, wie das ANAG im Artikel 69ter festhielt, «nach Massgabe des Bundesrechts» vorgehen und die Weisungen der Bundesbehörden befolgen, welche die Rahmengesetzgebung konkretisierten und dafür sorgen sollten, «dass bei der Regelung des Aufenthaltsverhältnisses eines Ausländers durch die kantonale Fremdenpolizei stets der gesamtschweizerische Arbeitsmarkt berücksichtigt wird».¹⁶ Die kantonalen Zulassungsentscheide unterstanden aber keiner Kontrolle durch den Bund. Das BIGA und die Eidgenössische Fremdenpolizei sollten laut dem Bundesratsbeschluss «über die Zusammenarbeit der Fremdenpolizei mit den Behörden des

15 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948, Bern, S. 20. – Die Seitenangabe entspricht auch bei den folgenden Zitaten aus dem Protokoll mit der auf der eigentlichen Seite 6 – nach der Präsenzliste – nochmals mit 1 beginnenden Nummerierung.

16 StABL, NA 2161, A14, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, 17. September 1948 in Bottmingen. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeibteilung, über ausländische Arbeitskräfte, S. 5.

Arbeitsnachweises» vom 20. Januar 1948, Artikel 1, im Bewilligungsverfahren bloss noch zum Zug kommen, falls sich das mit seinen wirtschaftlichen Beurteilungen im Zulassungsverfahren federführende kantonale Arbeitsamt und die kantonale Fremdenpolizei, welche die Bewilligung auf Antrag des Arbeitsamts formal zu erteilen hatte, nicht einigen konnten.¹⁷

Nicht nur Burckhardts inhaltliche, sondern auch seine zeitliche Vorhersage sollte eintreffen. Ab 1960 bemühte sich der Bund nach zwölf Jahren Laisser-faire darum, die Kontrolle über die Fremden- und Arbeitsmarktpolitik zurückzuerlangen – ähnlich wie er dies nach dem Ersten Weltkrieg getan hatte, als er die Ausländerpolitik durch den Aufbau der Eidgenössischen Fremdenpolizei und den Erlass des ANAG zentralisierte. 1970 sollte ihm dies mit dem Erlass der Globalplafonierung zumindest formell gelingen.

Burckhardt hatte mit seinem an einer Konferenz der Fremdenpolizei- und Arbeitsamtschefs im Februar 1948 in Bern geäusserten Einwand den Finger auf den wunden Punkt der Neuregelung gelegt, auf die absehbare Kantonalisierung der Fremden- und Arbeitsmarktpolitik und die daraus erwachsenden Konflikte zwischen Bund und Kantonen. Mit seiner derart offen ausgesprochenen, aber unideologischen Grundsatzkritik blieb der Basler Arbeitsamtschef an der von der Polizeiabteilung des Bundes zu den neuen Bundesratsbeschlüssen und Weisungen vom 20. Januar 1948 einberufenen Konferenz jedoch ziemlich allein. Namentlich bei Heinrich Rothmund fand er mit seiner unbequemen Analyse kein Gehör. Der Chef der Polizeiabteilung des Bundes und Vater der an der Konferenz diskutierten Neuregelung verstand Burckhardt nicht oder wollte ihn nicht verstehen. Hartnäckig hielt er an den zuvor in seinem Grundsatzreferat über die neuen Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vorgestellten Leitsätzen und Richtlinien für die kommenden Aufgaben von Fremdenpolizei und Arbeitsämtern fest, die im Kern darin bestanden, dass die kantonalen Amtsstellen die Zulassungskontrolle weitgehend vom Bund übernehmen sollten. Rothmund blieb gegenüber

17 Der BRB vom 20. Januar 1948 findet sich im Wortlaut ebd.:

«Art. 1.

Die Beurteilung der Lage des Arbeitsmarkts und der wirtschaftlichen Interessen des Landes im Zusammenhang mit dem Stellenantritt von Ausländern ist Aufgabe der Arbeitsämter.

Daher hat die kantonale Fremdenpolizei das Gutachten des Arbeitsamtes einzuholen, bevor sie einem Ausländer eine Bewilligung zu Aufenthalt mit Stellenantritt erteilt. Sie hat sich an dieses Gutachten und seine Anträge zu halten, soweit nicht andere als wirtschaftliche Erwägungen einen davon abweichenden Entscheid nahelegen.

Will eine kantonale Fremdenpolizeibehörde trotz des ablehnenden Gutachtens des kantonalen Arbeitsamtes eine Bewilligung zum Stellenantritt erteilen und kann darüber auch nach Anhörung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit unter den kantonalen Behörden keine Verständigung erzielt werden, so ist die kantonale Bewilligung im Zustimmungsverfahren der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten.

Art. 2.

Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit erteilt den kantonalen Arbeitsämtern die zur Durchführung von Art. 1 erforderlichen Weisungen.

Art. 3.

Dieser Beschluss tritt am 1. Februar 1948 in Kraft.»

Burckhardts Kritik auch in seinem Glauben standhaft, er und die eidgenössischen Fremdenpolizisten könnten die bisherige Doktrin der Eidgenössischen Fremdenpolizei (Kerninhalt: Kampf gegen die «Überfremdung» und Schutz der Schweizer auf dem Arbeitsmarkt) auf die kantonalen Stellen übertragen.¹⁸ Dies mochte in einer ideologischen Sichtweise zwar weitgehend stimmen, wie die Diskussion zeigte. Auch in den kantonalen Behörden waren der Kampf gegen die «Überfremdung» und der Schutz des Schweizer Arbeitsmarkts als Hauptaufgaben der Fremdenpolizei und der Arbeitsmarktbehörden unbestritten. Allerdings zeichnete sich in der Diskussion zwischen den kantonalen Fremdenpolizei- und Arbeitsamtsvorstehern und den Spitzenbeamten des Bundes ebenfalls deutlich ab, dass eine einheitliche eidgenössische Bewilligungspraxis unter der Neuregelung der Ausländerzulassungskontrolle eine Chimäre bleiben musste. Zu offen waren die Grundsätze der Zulassungspolitik im ANAG und in den darauf basierenden neuen Bundesratsbeschlüssen und Weisungen formuliert. Zu gross war der Spielraum der Kantone, die mit ihrer Bewilligungspraxis den Bedürfnissen der kantonalen Wirtschaft nachkommen wollten. Und zu verschieden waren – bei aller Übereinstimmung in der Zielsetzung der «Überfremdungsabwehr» – die Einstellungen der Kantonsvertreter gegenüber der vom Bund erlassenen Neuregelung, sobald es um die konkreten Fragen der Zulassungspraxis ging, insbesondere um die arbeitsmigrationspolitische Gretchenfrage der Hochkonjunktur: Inwieweit sollte der Bedarf der Wirtschaft nach ausländischen ArbeiterInnen dem Prinzip der «Überfremdungsabwehr» untergeordnet werden?

Auch wenn Rothmund und die weiteren an der Neuregelung der Ausländerzulassung beteiligten Spitzenbeamten des Bundes bemüht waren, die Kontinuität der politischen Prinzipien und der Umsetzungspraxis zu betonen, belegte nur schon das Stattfinden der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948 in Bern die Bedeutung der Neuregelung vom 20. Januar 1948. Die zweitägige Konferenz aller Entscheidungsträger der Schweizer Fremden- und Arbeitsmarktpolitik war die erste ihrer Art und ein deutliches Zeichen eines Neubeginns.

Im Folgenden wird die Konferenz vom 17./18. Februar 1948 als Schlüsselmoment der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit unter den folgenden Leitfragen eingehend analysiert: Weshalb kam es zu einer umfassenden Neuregelung der Schweizer Fremden- und Arbeitsmarktpolitik, wie sie die Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948 darstellten? Weshalb gab die Eidgenössische Fremdenpolizei Kompetenzen in der Fremden- und Arbeitsmarktkontrolle ab und übertrug sie den Kantonen? Bevor wir uns diesen Grundsatzfragen widmen, soll der Sinn und Zweck der Spezialkonferenz vom 17./18. Februar 1948 kurz erklärt werden.

¹⁸ Siehe Rothmunds Antwort auf Burckhardts Votum in CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948, Bern, S. 20–22.

Die Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948 in Bern: Föderalistische Gemeinschaft der Hüter der Schweiz und ihres Arbeitsmarkts vor «Überfremdung»

Heinrich Rothmund, der Chef der Polizeiabteilung des Bundes, berief die erste derartige Sitzung zwischen Fremdenpolizeibehörden und Arbeitsämtern ein, um gemeinsam mit den Spitzen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der Sektion Arbeitskraft des BIGA die Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948 «über die Vereinfachung des fremdenpolizeilichen Apparates, die vollständige Erfassung der Lage des Arbeitsmarktes und die enge Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsämtern» allen involvierten kantonalen Spitzenbeamten in direktem Kontakt zu vermitteln und es nicht bei der Bekanntmachung mit dem Kreisschreiben vom 20. Januar 1948 bewenden zu lassen. Gleichzeitig wollte Rothmund die weiterhin geltenden Grundsätze der (Zusammen-)Arbeit von Fremdenpolizei und Arbeitsämtern in Erinnerung rufen. Als nötig erachtete er die Mammutkonferenz, weil die Neuregelung die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen grundlegend neu definierte und den kantonalen Fremdenpolizeibehörden und Arbeitsämtern mehr Verantwortung übertrug. Deshalb sollte die Doktrin der Eidgenössischen Fremdenpolizei den übrigen Akteuren im System vermittelt werden. Wenn die Eidgenössische Fremdenpolizei die Kontrolle schon abgeben musste, wollte sie doch dafür sorgen, dass die neuen Entscheidungsträger die Fremden- und Arbeitsmarktkontrolle in ihrem Sinn weiterführten. Rothmund versuchte daher, «die heutige Lage zu klären und die nötigen Schlüsse daraus zu ziehen».¹⁹ Die Kantonsvertreter sollten Rothmund und den weiteren Bundesbeamten in ihrer Einschätzung folgen, was sie auch weitgehend taten. Trotz einigem Widerspruch von Kantonsvertretern gegen die vom Bund präsentierte Neuregelung konnte Rothmund in seinem Schlusswort die Konferenz insgesamt zu Recht als Erfolg verbuchen und als Grundlage für eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen werten: Die Diskussion habe sich erfreulich entwickelt. Jeder habe den anderen verstehen wollen und die Neuregelung sei mit grossem Verständnis aufgenommen worden.²⁰ Nicht nur Rothmund, auch die anderen Teilnehmer bewerteten die Konferenz positiv. Die neben Rothmund als weitere Referenten auftretenden Spitzenbeamten des Bundes – der Chef der Sektion Arbeitskraft des BIGA Albert Jobin, der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei Paul Baechtold sowie dessen beide Adjunkte Elmar Mäder und Henri Tzaut – nahmen die Gelegenheit am ersten Konferenztag gerne wahr, die von ihnen verfasste Regelung und deren Grundsätze in ausführlichen Referaten den in der Praxis entscheidenden kantonalen Spitzenbeamten zu erläutern, um eine Umsetzung in ihrem Sinn zu erwirken. Die Kantonsvertreter ihrerseits waren wie die Spitzen des Bundes an einer möglichst schlanken und klaren Regelung

¹⁹ Ebd., S. 22.

²⁰ Ebd.

interessiert, die verbindliche Vorgaben für die kantonale Bewilligungstätigkeit beinhaltete. Die intensive Diskussion am zweiten Tag der Konferenz zeigte denn auch – trotz dem deutlich bekundeten kantonalen Interesse an Kompetenzzuwachs und trotz teilweise geäusselter partikularer Begehrlichkeiten – die grundsätzliche Bereitschaft aller Konferenzteilnehmer, die Verantwortung für die Fremden- und Arbeitsmarktkontrolle gemeinsam zu tragen und prinzipiell dieselben Ziele zu verfolgen. Man verstand sich als Gemeinschaft der Hüter der Schweiz und ihres Arbeitsmarkts vor «Überfremdung», deren Aufgabe eine intensive und lösungsorientierte Zusammenarbeit erforderte. Das Konferenzplenum funktionierte in diesem Sinn als föderalistisches Arbeitskollektiv.

Dass die Gemeinschaft aller an der Arbeitsmigrationspolitik beteiligten Akteure bewusst gepflegt werden sollte, hatten Rothmund und Jobin beim Organisieren der Konferenz besprochen. Am Abend des ersten Konferenztags sollten ein Apéro und ein Abendessen stattfinden, «damit die Herren von Fremdenpolizei und Arbeitsämtern in möglichst gute persönliche Fühlung kommen». Bundesrat von Steiger sollte die Konferenzteilnehmer begrüßen und der neue EVD-Vorsteher Rubattel sollte sich möglichst am Abend an der Konferenz zeigen, «damit die Herren ihn ebenfalls kennen lernen können».²¹

Notwendige Preisgabe der totalen Kontrolle durch die Eidgenössische Fremdenpolizei

Weshalb kam es zu einer umfassenden Neuregelung der Schweizer Fremden- und Arbeitsmarktpolitik, wie sie die Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948 darstellten? Eine grundlegende Neuausrichtung war, kurz gesagt, im Jahr 1948 eine schlichte Notwendigkeit und eine dringende Anpassung an die veränderten Umstände der Zeit. Die Bereitschaft der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Kompetenzen in der Fremden- und Arbeitsmarktkontrolle an die Kantone abzugeben, entstand aus einer Mischung von Pragmatismus und Zwang und war letztlich eine Entscheidung ohne Alternative. Heinrich Rothmund bemühte sich in seinem Grundsatzreferat zu Beginn der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 denn auch, die Neuausrichtung der Fremden- und Arbeitsmarktpolitik in erster Linie als unumgängliche Entwicklung darzustellen und als eine Verfahrensänderung, welche das grundlegende Ziel der fremdenpolizeilichen Kontrolle, nämlich das Verhindern einer weiteren Zunahme der «Überfremdung», nicht antaste. Mit dieser Argumentation wollte Rothmund keine grosse ideologische Diskussion darüber aufkommen lassen, ob mit dem neuen Verfahren die Schweiz und ihr Arbeitsmarkt weiterhin wirksam vor «Überfremdung» geschützt werden könnten. «Die Kontrolle des gesamtschweizerischen Arbeitsmarktes zu sichern», trotz

²¹ CH-BAR#E4800.I#1967/111#63*, AZ 1.010, Notiz Rothmund an Schürch (z. K. an Jezler und Baechtold), 23. Januar 1948: Telefon mit Herrn Jobin: Konferenz mit den Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und den Arbeitsämtern.

Übergabe der «Aufenthaltsregelung der ausländischen Konjunkturarbeiter für längere Zeit ganz in die Zuständigkeit der kantonalen Fremdenpolizei», war laut Rothmund das primäre Ziel des Bundesratsbeschlusses vom 20. Januar 1948 «über die Zusammenarbeit der Fremdenpolizei mit den Behörden des Arbeitsnachweises». ²² Trotz dieser Beteuerung war Rothmund sich sehr wohl bewusst, dass die Preisgabe der Kontrolle durch die Eidgenössische Fremdenpolizei einem Abbau des fremdenpolizeilichen Apparats und einer largeren Ausländerkontrolle gleichkam. Ihm selbst war diese Entwicklung an sich zwar unliebsam, doch hatte er die Zeichen der Zeit erkannt. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war eine maximale fremdenpolizeiliche Kontrolle, wie sie während des Kriegs betrieben worden war, laut Rothmund aus verschiedenen Gründen nicht mehr haltbar: Zunächst sei die Eidgenössische Fremdenpolizei durch den vom Bundesrat auferlegten Spar- druck gezwungen, den während des Kriegs aufgeblähten Kontrollapparat massiv abzubauen. Gleichzeitig sähen sich die Fremdenpolizeibehörden angesichts der Zuwanderung von ArbeiterInnen seit dem Kriegsende einer starken und kaum mehr zu bewältigenden Zunahme von Gesuchen gegenüber. Und schliesslich müsse die Fremdenpolizei einen Beitrag zur Überwindung der aussenpolitischen Isolation der Schweiz leisten, indem sie einen offeneren Geist pflege.

Abbau der Eidgenössischen Fremdenpolizei nach dem Krieg

Eine totale Kontrolle der Ausländer in der Schweiz durch eine zentrale Fremdenkontrolle – eine Fremdenkontrolle nach Rothmunds Vorstellungen – liess sich nur in Zeiten des politischen Ausnahmezustands (durch Vollmachtenbeschlüsse) verwirklichen. Diesen Schluss zog Rothmund implizit aus einer breit angelegten Darstellung der Geschichte und der Zukunftsaufgaben der Fremdenpolizei, ²³ mit welcher er seine Kollegen in die «ganze Atmosphäre der Entwicklung der Fremdenpolizei» ²⁴ versetzen wollte. Anhand seiner Schilderung der bisherigen Entwicklung versuchte Rothmund bei allen ihm eher unliebsamen Veränderungen die gleich bleibenden Prinzipien der Fremdenpolizei herauszustreichen: Die Eidgenössische Fremdenpolizei sei nach dem Ersten Weltkrieg zwischen 1919 und 1922 rasch zu einem zentralen Kontrollapparat von 500 Beamten aufgebaut worden. «Der Krieg war beendet. Die Schweiz war [...] angefüllt mit unerfreulichen Elementen.» ²⁵ 1922 habe dieser aufgeblähte Apparat radikal verkleinert werden

22 Rothmund fasste den Zweck des BRB vom 20. Januar 1948 in diesem Wortlaut in einem späteren Referat vor der VDK zusammen. StABL, NA 2161, A14, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, 17. September 1948 in Bottmingen. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, über ausländische Arbeitskräfte, S. 5.

23 StABL, NA 2161, A14, Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, an der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der Arbeitsämter in Bern, im Rathaus 17./18. Februar 1948, S. 2–6.

24 Ebd., S. 11.

25 Ebd., S. 3.

müssen, weil die Nichtfremdenpolizisten zurück zur Normalität wollten – vor allem die Hotellerie habe ein Interesse an einem freieren Personenverkehr gehabt. Im Zweiten Weltkrieg sei die Eidgenössische Fremdenpolizei ein weiteres Mal unter Vollmachtenregime sehr stark ausgebaut worden, sodass sie erneut die vollständige Kontrolle innegehabt habe. Und nun, 1948, sei der Abbaudruck wiederum so gross, dass die Eidgenössische Fremdenpolizei radikal verkleinert werden müsse. Zwischen den Zeilen war das Bedauern Rothmunds über den Abbau und den damit verbundenen Kontrollverlust deutlich zu lesen, auch wenn er die Probleme des aufgeblähten Fremdenpolizeiapparats und die Notwendigkeit der Bundesfinanzreform anerkannte, die von allen Departementen und Amtsstellen Einsparungen erforderte.²⁶

Übernahme der Fremdenkontrolle durch die Kantone

Wie 1922 setzte Rothmund auch 1948 bei der Neuorganisation der Fremdenpolizei voll auf die Kantone. Diese sollten die Fremdenkontrolle vom Bund übernehmen, mit dem Ziel, dass es trotz des Abbaus bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu keinem Abbau der Ausländerkontrolle komme. Mit der Übergabe von Kompetenzen an die Kantone machte die Eidgenössische Fremdenpolizei 1948 aus der Not eine Tugend und besann sich auf den in der Zwischenkriegszeit entwickelten und im ANAG verbrieften Grundsatz, «dass die Fremdenkontrolle in erster Linie eine kantonale Angelegenheit ist».²⁷ Rothmund rief den kantonalen Fremdenpolizeichefs aber auch unmissverständlich in Erinnerung, dass der Artikel 69ter der Bundesverfassung, die Grundlage aller Fremdenpolizeiarbeit, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen klar festhalte und die Oberhoheit dem Bund zuweise: «Die Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung treffen nach Massgabe des Bundesrechtes die Kantone.»²⁸ Und bei allen Bewilligungen, «die dem Ausländer ein Anwesenheitsrecht geben, Toleranz, Aufenthalt und Niederlassung», stehe dem Bund das endgültige Entscheidungsrecht zu.²⁹

Rothmunds Rede war ein Versuch, den Kantonen den Geist der Eidgenössischen Fremdenpolizei einzuimpfen. Die Kantone sollten mit den gewährten Kompetenzen auch die Verantwortung für eine strikte Fremdenkontrolle nach den Vorgaben des ANAG übernehmen – was offenbar in der vergleichbaren Zeit zwischen 1922 und 1939 nicht immer der Fall gewesen war.³⁰ Rothmund redete jedenfalls den kantonalen Fremdenpolizeichefs und den ebenfalls an der Konferenz anwesenden «Hütern des Arbeitsmarktes»³¹ ins Gewissen, indem er die Aktualität der

²⁶ Ebd., S. 6 f.

²⁷ Ebd., S. 7.

²⁸ Ebd., S. 8.

²⁹ Ebd., S. 8 f.

³⁰ Ebd., S. 8.

³¹ Ebd., S. 11.

«ursprüngliche[n] Aufgabe» der Fremdenpolizei betonte: Der «Kampf gegen die Überfremdung» bedeute heutzutage vor allem «die Aufgabe, gegen einen neuen unvernünftigen Zuwachs der Zahl der in der Schweiz wohnhaften Ausländer anzukämpfen». Gerade jetzt seien «künstliche Schranken» nötig, damit nicht «Hunderttausende [...] den Versuch machen [würden], zu uns zu kommen und sich festzusetzen». Denn: «Die Lage der Schweiz, als einziges vom Krieg nicht berührtes Land mit intakter Wirtschaft, umgeben von Grosstaaten [sic], die ausnahmslos um eine bescheidene, wenn nur gesicherte Zukunft ringen, wirkt allerdings heute wie ein Saugnapf.»³²

Das aussenpolitische Gebot der fremdenpolizeilichen Öffnung

Bei aller Strenge gegenüber auf Niederlassung ausgerichteter Einwanderung verlangte Rothmund von den Fremdenpolizeibeamten 1948 gleichzeitig eine Öffnung gegenüber Ausländern, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten wollten. Dies sei ein aussenpolitisches Gebot der Stunde. Die Schweiz müsse jetzt aus der Isolierung heraus. Die «Politik des Bundesrates in bezug auf die Verbindung mit anderen Ländern und insbesondere in bezug auf die internationalen Bestrebungen der Verständigung» verlange auch von der Fremdenpolizei eine Öffnung.³³ Die Fremdenpolizei müsse «die beiden Aufgaben, Abwehr einer neuen untragbaren Überfremdung und Aufnahme mit offenen Armen der Kriegsnotleidenden, im weitesten Sinne des Wortes, unter einen Hut bringen».³⁴ Zur Erfüllung dieses Aufgabenspagats müsse aber die Fremdenpolizei von Grund auf umstellen. In bemerkenswerter Klarheit hielt Rothmund den Fremdenpolizeibeamten und sich selbst den Spiegel vor und verlangte die Abkehr von der bisherigen, von Misstrauen gegenüber allen AusländerInnen geprägten Einstellung: «Ist es wahr oder nicht, dass bisher alle Angst gehabt haben vor den durch den Krieg in Verzweiflung geratenen Menschen und geglaubt haben, sie müssten mit dem Mittel der Fremdenpolizei von unserem Lande ferngehalten werden, damit sie sich nicht wie Heuschrecken darüber ausbreiten. [...] Der Fremdenpolizeibeamte hat sich noch nicht freimachen können von der ihm

³² Ebd.

³³ Dieselbe Politik der Öffnung verfolgte die Eidgenössische Fremdenpolizei in der Frage der Wiederaufhebung des Visumszwangs, wie Rothmund rückblickend in einem Referat vor der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren am 11. Oktober 1951 betonte: «Auf Ende Oktober 1947 wurde aber für alle überseeischen Länder – es waren deren 25 – das Visum einseitig, ohne Reziprozität aufgehoben. Damit wollte unser für diesen Entscheid zuständiges Departement dokumentieren, dass es die Politik des Bundesrates, die Schweiz aus der Nachkriegsisolierung herauszuführen, soweit an ihm, durchführte.» CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 11. und 12. Oktober 1951 in Lugano, S. 26.

³⁴ StABL, NA 2161, A14, Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, an der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der Arbeitsämter in Bern, im Rathaus 17./18. Februar 1948, S. 12.

während des Krieges auferlegten Pflicht, unser Land möglichst freizuhalten von Ausländern und von ihrem Einfluss.»³⁵ Die Beamten der Fremdenpolizei müssten inskünftig bei der Behandlung eines Falls auch nach Gründen suchen, «die ihn zu einer Bewilligung führen könnten». Die ablehnende Haltung gegenüber Ausländern würde sonst den humanitären und politischen Sinn der Aufnahme von Hilfsbedürftigen zerstören. «Dass die Gründe, die einer Ablehnung rufen, [sic] dabei nicht zu kurz kommen, davor brauchen wir angesichts der ablehnenden, allgemeinen Grundhaltung des Beamten der Fremdenpolizei nicht bange zu sein.»³⁶

Mit deutlichen Worten kritisierte Rothmund die Härte der Fremdenpolizei während der zurückliegenden Kriegszeit und forderte eine «in aller menschlichen Freundlichkeit» durchgeführte Neuprüfung der «Fälle, die noch in die Kriegszeit zurückreichen», und dadurch einen kollektiven Lerneffekt für die inskünftige fremdenpolizeiliche Praxis. Rothmund sprach damit zwar primär die anstehende Bewältigung der Flüchtlingspolitik an, bei der es unter anderem um die Regelung des Dauerasyls ging. Er übertrug aber den Lerneffekt aus der Flüchtlingspolitik auf das Feld der Arbeitsmigration: «An diesen alten Fällen können wir lernen, wie wir neue von allem Anfang an zum Vorteil des Ausländers, zum Vorteil der Behörde und zum Vorteil unseres Landes zweckmässig anpacken.»³⁷ Die Eidgenössische Fremdenpolizei war auf aussen- und innenpolitischen Druck hin bereit, ihren Beitrag zur Öffnung der Schweiz in der Nachkriegszeit zu leisten, indem sie von ihrer ausländerfeindlichen Haltung abrückte, die zur Hypothek für das Ansehen der Schweiz geworden war: «Diese ablehnende Haltung spürt der Ausländer, und im Ausland ist sie bekannt.»³⁸ Ansonsten wären die humanitären Aktionen der Schweiz, welche helfen sollten, die aussenpolitische Isolierung der Schweiz zu überwinden, wenig glaubhaft.³⁹

Handlungsfähigkeit der Fremdenpolizei durch Kompetenzaufteilung und Kooperation

Mithilfe der Kantone wollte der Bund die Ausländerkontrolle also in eine neue Zeit führen – unter Wahrung des ursprünglichen Ziels der «Überfremdungsabwehr», aber mit mehr Augenmerk und Offenheit gegenüber dem einzelnen Menschen. Durch diese Neuausrichtung der Fremden- und Arbeitsmarktpolitik sollte nicht nur mentaler, sondern auch bürokratischer Ballast abgeworfen werden, um neuen Handlungsspielraum für die Nachkriegszeit zu erlangen. Ohne die Neuverteilung der Aufgaben zwischen eidgenössischen und kantonalen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden wäre die Eidgenössische Fremdenpolizei gar nicht mehr

³⁵ Ebd., S. 12.

³⁶ Ebd., S. 13.

³⁷ Ebd., S. 14.

³⁸ Ebd., S. 13.

³⁹ Ebd.

in sinnvoller, den Anforderungen der Zeit angepasster Weise handlungsfähig gewesen. Rothmund bemängelte an der aktuellen Situation vor allen Dingen die konstante Überlastung und die damit einhergehende Bürokratisierung der Eidgenössischen Fremdenpolizei. Der radikale Abbau der Zentrale in Bern sei eine sinnvolle Lösung, indem deren Beamte nicht mehr durch «Massenfälle» belastet seien und die leitenden Beamten stattdessen Zeit hätten, in die Kantone zu reisen, um sich dort mit den Kollegen über ihre gemeinsame Aufgabe zu verständigen. *On the ground* sollte also die künftige Fremdenkontrolle in der Schweiz gepflegt und geprägt werden und nicht mehr wie bis anhin durch den bürokratischen Wust von zu Tausenden hin und her geschickten Dossiers.⁴⁰ Diese Entbürokratisierung sollte bewirken, dass auf der Fremdenpolizei nicht «mechanisch gearbeitet» werde, sondern «im richtigen Geist» und mit Blick auf den Menschen, welcher hinter dem zur Bewilligung vorliegenden Papier stehe.⁴¹ Gleichzeitig sollten die kantonalen Fremdenpolizeistellen und Arbeitsämter in die Lage versetzt werden, die Bewilligungsbürokratie in eigener Kompetenz zu bewältigen, ohne jedes einzelne Gesuch zur Bewilligung nach Bern zu schicken. Der enge, direkte Kontakt zwischen Bund und Kantonen – nicht nur bei Besuchen von Bundesbeamten in den Kantonen, sondern auch anlässlich von interkantonalen Konferenzen – war nach dem Erlass der Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948 und auch nach der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 dringend nötig. Denn obwohl es Rothmund und den anderen Spitzenbeamten des Bundes dabei ja eigentlich darum gegangen war, Klarheit über die Aufgaben der Fremdenpolizei und der Arbeitsmarktbehörden zu schaffen, musste er abschliessend zu den wahrlich weit gefassten Grundsätzen festhalten: «Bestimmtere Richtlinien als die entwickelten kann ich Ihnen nicht geben.»⁴² – Eine bezeichnende Aussage für den immensen vollzugsföderalistischen Ermessensspielraum in fremdenpolizeilichen Entscheiden.

Die Neuregelung der Fremden- und Arbeitsmarktpolitik vom 20. Januar 1948

Wie sah das neue, durch die Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948 erlassene Modell der Fremden- und Arbeitsmarktkontrolle im Einzelnen aus? Auf der Konferenz 17./18. Februar 1948 nahmen sich die Spitzen von BIGA und Eidgenössischer Fremdenpolizei der Aufgabe an, den Kantonsvertretern die konkreten Regelungen vom 20. Januar 1948 und die neuen Kompetenzaufteilungen detailliert zu erläutern. Den Anfang machte Albert Jobin, Chef der für die Arbeitsmigrationspolitik zuständigen Sektion für Arbeitsnachweis, Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA, was der Hierarchie in Fragen der Arbeitsmigrationspolitik entsprach und den im neuen Arbeitsmigrationsregime bestärkten

⁴⁰ Ebd., S. 14.

⁴¹ Ebd., S. 14 f.

⁴² Ebd., S. 14.

Vorrang der arbeitsmarktlichen vor der fremdenpolizeilichen Beurteilung der Zulassungsgesuche unterstrich. Gleichzeitig verdeutlichte Jobins Grundsatzreferat «Die Aufgabe der Arbeitsnachweisbehörden nach der fremdenpolizeilichen Neuregelung», wie die neue Arbeitsmarktpolitik vom BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei gemeinsam entwickelt worden war und gemeinsame Ziele formuliert worden waren. Fremdenpolizeichef Baechtold konnte sich im Anschluss an Jobins umfassende Ausführungen darauf beschränken, umstrittene Punkte der Neuregelung vom 20. Januar 1948 zu präzisieren und zur Diskussion zu stellen, da Jobin auch im Sinn der Fremdenpolizei gesprochen hatte.

Prinzip der Arbeitsmigrationspolitik: bloss vorübergehende Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte

Jobin hieb bezüglich der Grundsatzfragen der Arbeitsmigrationspolitik, das heisst bezüglich der Kontinuität der Regelung, des Primats der «Überfremdungsbekämpfung» und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, in dieselbe Kerbe wie Rothmund. Zunächst strich er das Weiterbestehen des Fundaments hervor. Seine «Grundsätze der Arbeitsmarktpolitik im Zusammenhang mit der Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte» riefen den kantonalen Behörden in erster Linie in Erinnerung, dass die «Grundsätze zur Regulierung des Arbeitsmarktes und der Einwanderung unverändert Geltung haben und die materielle Beurteilung der Einreisegesuche die gleiche bleibt». Die Neuregelung bezwecke «lediglich eine Verlagerung der Kompetenzen zur Abkürzung und Vereinfachung des Verfahrens», habe «nicht aber den Sinn einer Lockerung der fremdenpolizeilichen Kontrolle». ⁴³ Sodann strich Jobin die Bedeutung der Neuregelung angesichts der aktuellen Wirtschaftslage sowie ihren Ursprung in den Erfahrungen der letzten zwei Jahre heraus. Der Grundgedanke der Neuregelung sei, dass die «ganze *Einwanderung der Nachkriegszeit* [...] im allgemeinen *vorübergehenden Charakter*» habe, der auch gewahrt werden müsse, falls «die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage noch längere Zeit die Beschäftigung zahlreicher ausländischer Arbeitskräfte rechtfertigen sollte». ⁴⁴ Die schweizerische Wirtschaft dürfe die zahlreichen ausländischen Arbeitskräfte nur so lange beschäftigen, als es die aussergewöhnliche Konjunktur erlaube. Auch im Weiteren verband Jobin Grundsätzliches und Gleichbleibendes der Arbeitsmarktpolitik sogleich mit aktuellen Herausforderungen für die Arbeitsmarktbehörden. So warnte er speziell vor der «Gefahr der Überschwemmung unseres Arbeitsmarktes mit Kräften, die nicht aus einem Bedarf heraus zugezogen und entsprechend ausgewählt worden

43 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Referat von A. Jobin an der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizeibureaux und der kantonalen Arbeitsämter, Bern, 17./18. Februar 1948: «Die Aufgabe der Arbeitsnachweisbehörden nach der fremdenpolizeilichen Neuregelung», S. 1.

44 Ebd., S. 2.

sind».⁴⁵ Ausländer, die jemanden besuchten, zur Erholung oder als Touristen in die Schweiz einreisten und sich dann eine Arbeit suchten, waren Jobin ein Dorn im Auge. Daher würden grundsätzlich alle Gesuche um Stellenantritt abgelehnt, wenn der Ausländer zu einem anderen als zu diesem Zweck eingereist sei.⁴⁶ Bei sämtlichen arbeitsmarktpolitischen Massnahmen behielt Jobin den Arbeitsfrieden im Inland im Auge. Die Schweizer Arbeitnehmer sollten gegenüber ihren ausländischen Kollegen nicht benachteiligt werden. Zum Beispiel sollten in einem Betrieb keine Schweizer aus Arbeitsmangel entlassen werden dürfen, solange Ausländer beschäftigt wurden.⁴⁷ Andererseits musste das BIGA «die internationalen Rückwirkungen» in Betracht ziehen, das heisst allfällige Reaktionen von Regierungen der Heimatstaaten ausländischer Arbeitnehmer auf arbeitsmarktpolitische Massnahmen, welche zu Ungunsten dieser ausfielen und nicht mit der nötigen Zurückhaltung angewendet würden.⁴⁸ Wie noch gezeigt wird, waren die von Jobin genannten Massnahmen hinsichtlich der zur Erholung und als Touristen eingereisten Ausländer und zum Schutz der Schweizer vor Entlassung in der Praxis nicht durchsetzbar.⁴⁹ Nicht bloss die internationalen Verpflichtungen (z. B. das am 22. Juni 1948 mit Italien geschlossene Rekrutierungsabkommen) standen quer zu den Wünschen der Schweizer Arbeitsmarktbehörden nach strikten Regeln. Auch die Bedürfnisse der Arbeitgeber erforderten eine liberalere Linie.

Das kantonale Arbeitsamt als entscheidende Behörde des Zulassungsregimes – in verstärkter Zusammenarbeit mit dem BIGA und der kantonalen Fremdenpolizei

Nachdem Jobin dargelegt hatte, «dass die Grundlinien unserer Arbeitsmarktpolitik auch unter dem neuen Regime unbeirrt weiter verfolgt werden müssen», skizzierte er den Weg, wie die Neuordnung in der «Zusammenarbeit zwischen den Fremdenpolizei- und den Arbeitsnachweisbehörden» am besten verwirklicht werden könne, nämlich so, wie sie der Bundesbeschluss vom 20. Januar 1948 festlege: «Sie liegt in der engen Zusammenarbeit zwischen der kantonalen Fremdenpolizei und dem kantonalen Arbeitsamt einerseits und zwischen dem kantonalen Arbeitsamt und unserm Amt andererseits und wird ergänzt durch ein freundschaftliches Zusammenwirken der kantonalen Arbeitsämter unter sich.»⁵⁰ Wie hatte das Verfahren innerhalb dieser bestehenden Strukturen gemäss dem neuen Bundesbeschluss auszusehen? Die zentrale Leitlinie des Verfahrens lautete:

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Ebd., S. 3 f.

⁴⁸ Ebd., S. 4.

⁴⁹ Siehe unten, S. 228 ff.

⁵⁰ CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Referat von A. Jobin an der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizeibureaux und der kantonalen Arbeitsämter, Bern, 17./18. Februar 1948: «Die Aufgabe der Arbeitsnachweisbehörden nach der fremdenpolizeilichen Neuregelung», S. 4.

«Nach dem Bundesratsbeschluss holt die kantonale Fremdenpolizei in jedem Fall das Gutachten des kantonalen Arbeitsamtes ein, bevor sie einem Ausländer eine Bewilligung zum Aufenthalt mit Stellenantritt erteilt.»⁵¹ Stellenantritt bedeutete «jede berufliche Betätigung bei einem schweizerischen Arbeitgeber».⁵² Nicht bloss in dieser Leitlinie, auch in den folgenden, vom BIGA erläuterten Bestimmungen zeigte sich deutlich, dass das kantonale Arbeitsamt über die Gesuche um Aufenthalt zum Stellenantritt entschied. Die kantonale Fremdenpolizei oder das BIGA segneten die Entscheide der Arbeitsämter bloss ab oder traten bei Spezialfällen, welche nicht nach wirtschaftlichen Kriterien beurteilt werden konnten, sondern wo die «persönlichen Rücksichten auf den Ausländer mit im Spiele stehen»,⁵³ in Aktion. Jobin fasste klipp und klar zusammen: «Nach dem Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1948 hat sich die kantonale Fremdenpolizei an das Gutachten und den Antrag des Arbeitsamtes zu halten, *soweit nicht andere als wirtschaftliche Erwägungen einen davon abweichenden Entscheid nahelegen.*»⁵⁴ Im Folgenden betonte Jobin die grosse Verantwortung des kantonalen Arbeitsamtes. Es müsse die unsichere Entwicklung des Arbeitsmarkts ständig im Auge behalten. Es dürfe in der Begutachtung der Gesuche nicht schematisch vorgehen, sondern müsse die «örtlichen, zeitlichen, persönlichen und materiellen Unterschiede in der Möglichkeit der Bedarfsdeckung», welche nur das kantonale Arbeitsamt kenne, berücksichtigen. Das kantonale Arbeitsamt sei auch dafür verantwortlich, dass die orts- und berufsüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten würden, wobei die italienischen Arbeitskräfte den gleichen Schutz genössen wie die einheimischen.⁵⁵ Allerdings relativierte Jobin die Autonomie der kantonalen Arbeitsämter, indem er die Konsequenzen der Verlagerung der fremdenpolizeilichen Kompetenzen vom Bund auf die Kantone hinsichtlich der Durchsetzung des wirtschaftlichen Landesinteresses erklärte: Bisher konnte das BIGA den «allgemeinschweizerischen Standpunkt» durch seine Begutachtungstätigkeit für die Eidgenössische Fremdenpolizei einbringen. Da neu aber die Grosszahl der Gesuche gar nicht mehr zur Eidgenössischen Fremdenpolizei gelange, müsse das BIGA den «Standpunkt des gesamtschweizerischen Arbeitsmarktes» den kantonalen Arbeitsämtern klar machen:⁵⁶ «Um die kantonalen Arbeitsämter in die Lage zu versetzen, ihre Begutachtungstätigkeit nach den Erfordernissen der gesamtschweizerischen Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zu richten, werden wir sie fortlaufend darüber orientieren.» Das BIGA kündigte «allgemeine Gutachten» «für ganze Berufsgebiete und Berufe» an, welche den kantonalen Arbeitsämtern die gesamtschweizerischen Leitlinien für ihre Bewilligungstätigkeit vorgeben würden.⁵⁷

⁵¹ Ebd.

⁵² Ebd., S. 5.

⁵³ Ebd., S. 6.

⁵⁴ Ebd., S. 5 (Hervorhebung im Original).

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ Ebd., S. 6.

⁵⁷ Ebd., S. 7.

Interkantonale Zusammenarbeit der Arbeitsämter zur Kontrolle der Ausländer auf dem Arbeitsmarkt

Nicht nur bei den Ausländerzulassungen war das BIGA um gesamtschweizerische Koordination bemüht, nachdem mit dem Bundesbeschluss vom 20. Januar 1948 die zentrale Kontrolle durch die Eidgenössische Fremdenpolizei preisgegeben worden war. Als beinahe noch wichtiger erachtete das BIGA – in Übereinstimmung mit den kantonalen Arbeitsamtsvorstehern und Fremdenpolizeichefs⁵⁸ – die Kontrolle der Kantons- und Stellenwechsel von Ausländern gemäss der «Verfügung des EJPD vom 20. Januar 1948 über die Bewilligungspflicht des Stellenwechsels», die als Ergänzung zum Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1948 «über die Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsämtern» erlassen worden war.⁵⁹ Auch diese Kontrolle konnte das BIGA nicht selbst vornehmen, sondern musste sich darauf beschränken, den Kantonen Leitlinien vorzugeben und sie zu guter Zusammenarbeit anzuhalten, zu einer interkantonalen Zusammenarbeit notabene, die den Wegfall der eidgenössischen Kontrolle in der Neuregelung gewissermassen durch eine föderale ersetzen sollte und somit in den Augen des Bundes nun viel bedeutsamer war als bis anhin. Die «lückenlose *Zusammenarbeit der Arbeitsämter unter sich*» war gemäss Jobin vor allem beim Kantonswechsel von ausländischen Arbeitskräften dringend nötig,⁶⁰ damit ausländische Arbeitskräfte nicht mittels Stellen- oder Berufswechsel «aus abgelegenen Gegenden in die Industriezentren oder aus Mangelberufen in begehrtere Tätigkeiten» abwanderten: «Bei einem solidarischen Vorgehen kann dabei so gut als möglich verhütet werden, dass unbeliebte Stellen, wenig begehrte Orte und Berufe zu Einfallstoren werden, von denen aus die Einwanderung sich auf den übrigen Arbeitsmarkt ergiesst.»⁶¹ Jobins dringender Aufruf an die kantonalen Arbeitsämter zeugt von seiner Einschätzung der Stellen- und Kantonswechsel als einer Hauptgefahr für die Durchsetzung einer gesamtschweizerischen Arbeitsmarktpolitik, die darauf abzielte, AusländerInnen in erster Linie auf unbeliebten Stellen, in Mangelberufen und in Randregionen zuzulassen und nicht an Orten, in Branchen und in Betrieben, wo auch SchweizerInnen zur Besetzung von Stellen gefunden werden könnten. Dass Jobin – und mit ihm alle weiteren Vertreter der Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone – die AusländerInnen ganz auf ihre Funktion für den

⁵⁸ Die Aufhebung des Stellenwechselverbots war in der gesamten Vorbereitungsarbeit der Vorlage die grösste Sorge der kantonalen Behörden. Siehe dazu unten, S. 195 ff.

⁵⁹ Siehe: CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Die Anwendung der Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. Januar 1948. Referat von Herrn A. Bergmaier, Zürich, an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs vom 4. September 1948 in Genf, S. 1 (Beilage 6 zu: Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948).

⁶⁰ CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Referat von A. Jobin an der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizeibureaux und der kantonalen Arbeitsämter, Bern, 17./18. Februar 1948: «Die Aufgabe der Arbeitsnachweisbehörden nach der fremdenpolizeilichen Neuregelung», S. 7 (Hervorhebung im Original unterstrichen).

⁶¹ Ebd., S. 8.

Schweizer Arbeitsmarkt beschränkten, zeigt sich schon in der verwendeten Terminologie. Es war konsequent von «Arbeitsmarktpolitik» die Rede, nicht etwa von «Ausländerpolitik» oder von «Zuwanderungspolitik», und schon gar nicht von «Arbeitsmigrationspolitik».

Protektionistische Zweiteilung des Schweizer Arbeitsmarkts

Das BIGA propagierte mit seinen den Kantonen erteilten Leitlinien im Prinzip eine protektionistische Zweiteilung des Schweizer Arbeitsmarkts: Einheimische waren überall zugelassen, ausländische Arbeitskräfte sollten als Lückenbüsser an unbeliebten Stellen, in abgelegenen Gegenden und in Mangelberufen dienen, sich jedoch nicht «auf den übrigen Arbeitsmarkt ergiess[en]» und so den Einheimischen Konkurrenz machen.⁶² Der Wille des BIGA, trotz Kompetenzabtretung des Bundes an die Kantone eine einheitliche Arbeitsmarktpolitik im Landesinteresse zu verfolgen, zeigte sich sehr schön in Jobins Schlussappell an die Kantone zu loyaler Zusammenarbeit. Er warnte eindringlich davor, von einer den «allgemeinen Interessen des Landes» entsprechenden Linie in der Arbeitsmarktpolitik abzuweichen. Das Ausscheren eines einzelnen Kantons führe weitere Kantone dazu, eigene Wege zu verfolgen, und ziehe Erschütterungen des ganzen Wirtschafts- und Arbeitsmarktgefüges nach sich.⁶³

Allgemein und vor allem zum Schluss brachte Jobin klar zum Ausdruck, dass sich das BIGA als Hüter «geordnete[r] Zustände auf wirtschaftlichem und arbeitsmarktlichem Gebiet» verstand – und die kantonalen Arbeitsämter und Fremdenpolizeibehörden sollten sich als ebensolche verstehen. Die Ordnung im Schweizer Wirtschafts- und Arbeitsmarktgefüge sah Jobin – wie sein Vordredner Rothmund – durch die «ungeordneten Zustände in Europa»⁶⁴ nach dem Zweiten Weltkrieg bedroht, welche zur «Gefahr einer Überschwemmung unseres Arbeitsmarktes durch die Unzahl ausländischer Arbeitskräfte, die sich in unser Land zu drängen versuchen», führten.⁶⁵ Jobin stilisierte die Schweiz zu einem «ideale[n] Land» mitten im Chaos, welches eine ungeheure Anziehungskraft auf Millionen von Menschen in Europa ausübe. Diese hegten die Hoffnung, hier ihre Existenz aufzubauen.⁶⁶ Arbeitsämter und Fremdenpolizeibehörden müssten unter diesen Umständen als «Hüter dieser begehrten Insel» auftreten. Jobin war sich durchaus bewusst, dass die arbeitsmarktlichen Massnahmen gegen die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften als ausländerfeindlich aufgefasst werden konnten und daher mit Mass angewendet werden sollten. «Durch Taktvolle [sic] Behandlung der ausländischen Arbeitskräfte müssen wir darauf bedacht sein, in

62 Ebd., S. 8.

63 Ebd.

64 Ebd.

65 Ebd., S. 8.

66 Ebd.

den Augen des Auslandes nicht als xenophob in Erscheinung zu treten, was wir auch nicht sind.»⁶⁷ Dieser, der letzte Satz von Jobins Rede, brachte den Zwiespalt der Schweizer Arbeitsmarktpolitik auf den Punkt. Im Inland sollte die Politik als hart und klar gegen einen allgemeinen Zustrom ausländischer Arbeitskräfte und als Massnahme zugunsten der Schweizer Arbeitgeber und Arbeitnehmer und zum Erhalt des Arbeitsfriedens verstanden werden. Im Ausland hingegen sollten die protektionistischen Massnahmen nicht als ausländerfeindlich empfunden werden. Dass Jobin die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher und Fremdenpolizeichefs zur massvollen Behandlung der ausländischen ArbeiterInnen aufrief, war nach den in der Vorbereitung der Vorlage zutage getretenen Haltung der Kantonsvertreter verständlich, hatten sich die kantonalen Beamten doch grundsätzlich für restriktivere Regelungen ausgesprochen als das BIGA und die Eidgenössische Fremdenpolizei.⁶⁸

Klare Kompetenzenteilung zwischen Bund und Kantonen

Wie sehr sich das BIGA nach der Neuregelung vom 20. Januar 1948 in seiner Rolle als Hüter des Schweizer Arbeitsmarkts und als Mittler zwischen innen- und aussenpolitischen Belangen auf die kantonalen Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizeibehörden angewiesen sah, zeigte die Vehemenz, mit welcher Jobin die inskünftig enge föderalistische Zusammenarbeit zwischen den Kantonsbehörden mit dem Bund sowie untereinander betonte. Die entscheidende Bedeutung der in dieser Studie untersuchten interkantonalen und föderalen Strukturen für die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik verdeutlichten auch die auf Jobins Grundsatzreferat folgenden Ausführungen von Fremdenpolizeichef Baechtold, der sich in seinem verhältnismässig kurzen Referat darauf beschränkte, gewisse Punkte der neuen Weisungen vom 20. Januar 1948, die unterschiedlich interpretiert werden könnten, zu präzisieren, und Fragen zu beantworten, welche die Kantone interessieren könnten, sowie die Meinung der Kantonsvertreter zu weiteren Punkten einzuholen.⁶⁹ Mit anderen Worten: Baechtold sprach die im föderalistischen System umstrittensten Punkte der neuen Regelung an, um eine klare Leitlinie der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen festzulegen: Die Kantone erteilten Aufenthaltsbewilligungen an AusländerInnen, solange diese einen temporären Aufenthalt betrafen. Die Eidgenössische Fremdenpolizei sollte angesichts ihrer durch die Sparmassnahmen verknappten Ressourcen nicht mit Arbeiten belastet werden, welche die Kantone nach den eidgenössischen Richtlinien erfüllen konnten und die weder einen lang andauernden Aufenthalt noch die Niederlassung in der Schweiz betrafen. In den letzteren Fällen musste

67 Ebd., S. 9.

68 Siehe unten, S. 192 ff.

69 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948, Bern, S. 1.

die Eidgenössische Fremdenpolizei zwingend beigezogen werden.⁷⁰ Diese klare Kompetenztrennung zwischen Bund und Kantonen sollte in den Augen der Eidgenössischen Fremdenpolizei vor allem mittels einer klaren Triage der Gesuche funktionieren. Zwingend nötig war überdies, dass die Kantone die ihnen vom Bund zugedachten Kompetenzen nicht überschritten, worauf Baechtold besonders hinwies. Einerseits insistierte er auf einem Saisonier-Begriff im engen Sinn. Zentral an der neuen Regelung seien zwei Punkte: Eine Saisonier-Bewilligung dürfe höchstens auf 21 Monate verlängert und nur mit der Zustimmung der Eidgenössischen Fremdenpolizei in eine nicht saisonale Bewilligung umgewandelt werden. (Eine bereits zuvor bestehende Ausnahmeregelung wurde – zumindest während 5 Jahren – weitergeführt: Kantone durften in eigener Kompetenz für gewisse Mangelberufe Saisonbewilligungen in Nichtsaisonbewilligungen überführen.)⁷¹ Andererseits konkretisierte er abschliessend die Leitlinie für die Kompetenztrennung zwischen Bund und Kanton nochmals: Kantone durften in eigener Kompetenz ausschliesslich A-Bewilligungen an Ausländer erteilen, das heisst zeitlich begrenzte Bewilligungen. Und wie wenn Baechtold seinen Kollegen in den Kantonen nicht ganz vertrauen würde, fügte er bei: «Nous vous prions instamment de ne faire aucune exception à cette règle, et de ne jamais délivrer de livret B à un étranger dont vous traitez le cas dans votre compétence exclusive.»⁷² Die Eidgenössische Fremdenpolizei wollte also unter keinen Umständen die Kontrolle über die zu dauerhaftem Aufenthalt und zur Niederlassung führenden Bewilligungen an die Kantone verlieren.

Erweiterte Entscheidungskompetenzen der kantonalen Fremdenpolizeibehörden

Auch bei zwei weiteren, als «administrativ-technisch» bezeichneten Fragen zu den neuen fremdenpolizeilichen Regelungen bildete die klare Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen das Herzstück der Ausführungen von Spitzenbeamten der Eidgenössischen Fremdenpolizei. Die beiden Adjunkte Elmar Mäder und Henri Tzaut referierten im Anschluss an Paul Baechtold die Neuregelungen im Wegweisungsverfahren beziehungsweise in der Bewilligung von Einreisevisa. Aus beiden administrativen Verfahren zog sich die Eidgenössische Fremdenpolizei so weit als möglich zurück und überliess die Entscheidungskompetenz den kantonalen Fremdenpolizeibehörden. Wie bei allen anderen Punkten der Neuregelung vom 20. Januar 1948 behielt sich die Eidgenössische Fremdenpolizei auch in diesen beiden die Mitsprache bei den «zustimmungsbedürftigen Fällen» nach den immer gleichen Kriterien vor: der Zustimmung der Eidgenössischen Fremdenpolizei bedurften der dauerhafte Aufenthalt und die Niederlassung in der Schweiz.⁷³

⁷⁰ Ebd., S. 1–3.

⁷¹ Ebd., S. 2, 19.

⁷² Ebd., S. 4.

⁷³ Ebd., S. 4–8.

Schlüsselrolle der interkantonalen und föderalen Strukturen

Die drei Chefbeamten der Eidgenössischen Fremdenpolizei Baechtold, Mäder und Tzaut unterstrichen in ihren kurzen Referaten das zuvor vom Chef der Polizeiabteilung Rothmund und vom Chef der Sektion für Arbeitsnachweis des BIGA Jobin in Grundsatzreferaten entworfene Ideal der Schweizer Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik von 1948. Es war das Bild einer Politik, die trotz veränderter Strukturen und Kompetenzen und trotz ausserordentlicher Hochkonjunktur ihren Prinzipien (dem Kampf gegen die «Überfremdung» der Schweiz und ihres Arbeitsmarkts durch unkontrollierte Zuwanderung) treu bleiben sollte. Die Spitzenbeamten des Bundes erkannten allerdings die Brüchigkeit des Ideals, wie das bisweilen fast verzweifelte Beschwören der Kontinuität aller neuen Umstände zum Trotz zeigte, und benannten klar die Gefahren, welche diesem Ideal drohten: kantonale Sonderwege, mangelnde eidgenössische Solidarität und ausländische Kritik an der Xenophobie der Schweizer Praxis. Obwohl unterschiedliche kantonale Praktiken bei der Umsetzung der Arbeitsmigrationspolitik, wie von Rothmund, Jobin und Baechtold befürchtet, einer einheitlichen gesamtschweizerischen Politik in Zukunft tatsächlich zuwiderlaufen sollten, trugen die Kantone das propagierte Ideal prinzipiell mit. Allerdings zeigten sich bereits an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 graduelle Unterschiede in der Haltung der Kantonsvertreter.

Unterschiedliche Haltungen der Kantone zur Neuregelung vom 20. Januar 1948

Zwischen verschiedenen Kantonsvertretern sowie zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsamtsbehörden zeigten sich an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 einige Divergenzen in der Einschätzung der hier diskutierten Neuregelung der Fremden- und Arbeitsmarktpolitik. Die grosse Mehrheit der Wortmeldungen unterstützte die Neuregelung mehr oder weniger deutlich. Die bedeutendsten Unterschiede liessen sich zwischen Vertretern eines harten, restriktiven Kurses und Liberalen ausmachen, unabhängig von ihrem Herkunftskanton und von ihrer Funktion als Fremdenpolizeichef oder Arbeitsamtsvorsteher. Hardliner pochten auf die Durchsetzung der «Überfremdungsabwehr» als fremdenpolitische Leitlinie ohne Wenn und Aber und lehnten die neue Regelung ab, da sie eine Aufweichung der bisherigen Praxis befürchteten. Etwas liberalere – und vor allem weniger ideologische – Beamte unterstützten mit mehr oder weniger Überzeugung das neue Modell des Bundes meist aus pragmatischen Überlegungen. Noch liberaleren Geistern ging die Neuregelung zu wenig weit. Sie forderten – teils aus grundsätzlichen Überlegungen, teils aus kantonalen und wirtschaftlichen Interessen – einen weiteren Abbau der Ausländerkontrolle und noch mehr Entscheidungsspielraum für die kantonalen Behörden.

Kantonale Vorbehalte gegenüber dem Abbau der Zulassungskontrolle

Als vehementer Kämpfer gegen die «Überfremdung» zeigte sich an der Tagung in Bern der Aargauer Fremdenpolizeichef, Oberst Oskar Zumbrunn. Er betonte die alte, harte, ausländerfeindliche Fremdenpolizeihaltung. Die Fremdenpolizei dürfe den Ausländern im Prinzip kein Vertrauen entgegenbringen und gehe zu Recht vom Schlechten in den Ausländern aus. Zumbrunn begründete seine Haltung mit den Interessen des «übervölkerten» Landes, welche der menschlichen Seite des Einzelfalls vorgingen.⁷⁴ Er vertrat also genau die Haltung, welche Rothmund in seinem Einführungsreferat für künftig unerwünscht und nicht mehr praktikabel deklarierte. Seinen fundamentalen Widerspruch zur neuen Fremdenpolizeidoktrin formulierte Zumbrunn denn auch entgegen allen Erklärungen Rothmunds: «Es ist die Sorge um das Land, die mich veranlasst, davor zu warnen, der Überfremdung Tür und Tor zu öffnen. Ein kleines Land ist gegenüber der Überfremdung empfindlicher als ein grosses Land.»⁷⁵

Zumbrunn stand mit seiner extrem restriktiven Haltung an der Konferenz allerdings ziemlich allein da. Zwar fiel auch anderen altgedienten Hütern des Schweizer Arbeitsmarkts und Wächtern über die Ausländerzulassung die Abkehr von der strikten «Überfremdungsabwehr» nicht leicht. Manche Kantonsvertreter hätten gern ein paar Kontrollmechanismen mehr beibehalten respektive als Kompensation für Liberalisierungsschritte neu eingeführt. So verlangte der Vorsteher des kantonalen Arbeitsamts Zürich H. Itin, die Visumspflicht für einreisende ArbeitnehmerInnen auch in Zukunft nicht abzuschaffen.⁷⁶ Und der St. Galler Fremdenpolizeichef Gustav Studer forderte im Namen des Vorstands der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs und mit Unterstützung seines Kollegen vom St. Galler Arbeitsamt Kaspar Schlegel die Einführung einer Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf, die es den Fremdenpolizeibehörden einfacher machen würde, in Zulassungsfragen grosszügiger zu handeln. Der Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs sei zu dieser Lösung gekommen und erachte ihre Diskussion als zentral für die Tagung.⁷⁷ Solch restriktive Retouchen liessen die Spitzen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und des BIGA jedoch nicht zu, zumindest nicht in der momentanen Situation. Eine Einführung von Aufenthaltsbewilligungen auf Widerruf erachtete Rothmund im Februar 1948 als schlicht unmöglich, weil das Ausland solch prekäre Aufenthaltsbedingungen für seine Landsleute in der Schweiz nicht toleriere: «Wir können diesen Widerruf zurzeit nicht über die Saisonangestellten und -arbeiter hinaus ausdehnen. Das Ausland achtet darauf, was für ein Recht seine Angehörigen in der Schweiz haben, ob nur ein prekäres, wie die Toleranzbewilligung, oder ob ein sicheres, wie die Aufenthaltsbewilligung

⁷⁴ Ebd., S. 9.

⁷⁵ Ebd., S. 22.

⁷⁶ Ebd., S. 14.

⁷⁷ Ebd., S. 18–20.

ohne Widerruf.»⁷⁸ Und weiter, bereits mit Blick auf die im April anstehenden Verhandlungen mit Italien: «Wenn wir den Widerruf ausdehnen wollen, müssen wir mit dem Ausland, namentlich mit Italien als ‹Arbeiterlieferant› verhandeln.»⁷⁹ Nach dem Abschluss der Verhandlungen mit Italien waren die Bundesbehörden jedoch bereit, diese Forderung zu erfüllen: Bereits eine Woche nach Unterzeichnung des Abkommens erhielten die Kantone die definitive Zusicherung, dass die Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf mit der ANAG-Revision eingeführt werde,⁸⁰ was mit dem Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1949 denn auch geschah, als der Bund die Kantone ermächtigte, ausländischen Arbeitskräften Aufenthaltsbewilligungen auf Widerruf zu erteilen, nachdem die gesetzliche Grundlage dazu in der ANAG-Revision vom 8. Oktober 1948 geschaffen worden war.⁸¹ Dass die Schweiz jedoch gegenüber anderen Ländern nicht mehr alle aus ihrer Sicht wünschbaren Kontrollmechanismen aufrechterhalten konnte, bewahrheitete sich in den von Rothmund angesprochenen Verhandlungen mit Italien. Die Visumpflicht für ausländische ArbeiterInnen, deren Aufrechterhaltung Itin gefordert hatte, musste just gegenüber dem wichtigsten Rekrutierungsland im Rekrutierungsabkommen vom 22. Juni 1948 aufgegeben werden.⁸²

Grundkonsens zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsmarktbehörden dank intensiver gemeinsamer Erarbeitung der Vorlage im Jahr 1947

Die Bundesbehörden konnten mit ihrer an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 vertretenen Linie, die auf ein für die Bundes- und die Kantonsbehörden möglichst einfaches und mit dem Ausland verträgliches Verfahren abzielte, auf die Unterstützung der Mehrheit der Kantonsvertreter zählen. Für diese sprach der Präsident der Vereinigung der Fremdenpolizeichefs, der Genfer Pierre Pittard, der im Namen der Vereinigung die Neuregelung sehr begrüsst und als zentrale Pluspunkte die Einfachheit des Verfahrens, die klare Kompetenztteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die möglichst weit gehende Kompetenzerweiterung für die Kantone nannte.⁸³ Die Diskussion zeigte, dass die entscheidenden Kräfte beim Bund und in den Kantonen übereingekommen waren, angesichts der durch das kräftige Wirtschaftswachstum veränderten Zeitumstände eine weit lockerere Regelung als bis anhin zu praktizieren. Fremdenpolizeichef Baechtold erklärte in verblüffend direkter und einfacher Weise, weshalb die Fremdenpolizeibehörden

78 Ebd., S. 18.

79 Ebd.

80 Siehe unten, S. 207 ff.

81 Siehe unten, S. 202 ff.

82 Zur «Vereinbarung zwischen der Schweiz und Italien über die Einwanderung italienischer Arbeitskräfte in die Schweiz» vom 22. Juni 1948 siehe unten, S. 204 ff.

83 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948, Bern, S. 9–11.

sich bewegen mussten und nicht mehr an der rigiden bisherigen Praxis festhalten konnten: «Il est vrai qu'il est parfois difficile de renvoyer un étranger dont notre économie aurait besoin.»⁸⁴ Für eine noch weiter gehende Liberalisierung der Ausländerzulassung als die im Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1948 beschlossene votierten verschiedene Kantonsvertreter denn auch hauptsächlich mit wirtschaftlichen Argumenten. So forderte der Bündner Fremdenpolizeichef Brenn bezeichnenderweise die Freigabe der Umwandlung von Saison- in Nichtsaisonbewilligungen für landwirtschaftliche Arbeiter und für Hotelpersonal an die Kantone.⁸⁵ Bereits ein halbes Jahr später wurde Brenns Forderung durch das EJPD erfüllt,⁸⁶ und ein gutes Jahr später war sie mehr als erfüllt, als der Bund den Kantonen erlaubte, für die betreffenden Berufsgruppen Aufenthaltsbewilligungen in eigener Kompetenz zu erteilen.⁸⁷

Der an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 zum Ausdruck gekommene Grundkonsens zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden über das neue Arbeitsmigrationsregime fusste auf der intensiven Zusammenarbeit sämtlicher betroffener Behörden. Zwar handelte es sich bei der Neuregelung der «Zusammenarbeit der Fremdenpolizei mit den Behörden des Arbeitsnachweises» vom 20. Januar 1948 um einen Bundesratsbeschluss, und die dazugehörigen Weisungen und Verfügungen des EJPD vom 20. Januar 1948 waren ebenfalls vom Bund erlassen worden. Doch waren die Vorlagen von der Eidgenössischen Fremdenpolizei, dem BIGA sowie den kantonalen Fremdenpolizeichefs und Arbeitsamtsvorstehern in engem Kontakt gemeinsam erarbeitet worden. Und die Konferenz vom 17./18. Februar 1948 stellte zwar den Höhepunkt, nicht aber den Endpunkt der Implementierung des neuen Regimes dar. Die Ergebnisse der an der Konferenz geführten Diskussionen wurden für die Kreisschreiben an die Kantone verwertet, das heisst für die Wegleitungen für den Vollzug der eidgenössischen Gesetzgebung durch die kantonalen Behörden, wie BIGA-Sektionschef Albert Jobin zusicherte.⁸⁸ Diese im Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1948, Artikel 2, vorgesehenen Weisungen des BIGA an die kantonalen Arbeitsämter zur Durchführung der neuen Zulassungsregelung ergingen folglich erst nach der Auswertung der Konferenzergebnisse (am 8. März 1948) und wurden an den nächsten Regionalkonferenzen der Arbeitsämter vom BIGA und von den kantonalen Arbeitsamtsvorstehern in einem Erfahrungsaustausch bereits wieder evaluiert und angepasst.⁸⁹ Auch die an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948

84 Ebd., S. 12.

85 Ebd., S. 15.

86 Siehe unten, S. 217 ff.

87 Siehe unten, S. 202 ff.

88 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Referat von A. Jobin an der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizeibureaux und der kantonalen Arbeitsämter, Bern, 17./18. Februar 1948: «Die Aufgabe der Arbeitsnachweisbehörden nach der fremdenpolizeilichen Neuregelung», S. 1.

89 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 28. und 29. Juni 1948 in Glarus. Protokoll.

breit diskutierten Weisungen des EJPD vom 20. Januar 1948 wurden vom Vorsitzenden Rothmund zum Abschluss der Konferenz als «Versuch» bezeichnet.⁹⁰ Während der Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1948 den fixen gesetzlichen Rahmen vorgab, sollten die konkretisierenden Weisungen nun dem Praxistest unterzogen, danach evaluiert und allenfalls nachjustiert werden, was im Herbst 1948 denn auch geschah.⁹¹

Wenn Jobin an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 betonte, das BIGA habe «die Änderungen und das neue Vorgehen bereits mit einigen Experten der Arbeitsämter besprochen»,⁹² um die Abstützung der Vorlage in Bund und Kantonen herauszustreichen, so benannte er bloss den letzten Teil der langen, etwa ein Jahr dauernden Vorarbeiten aller beteiligten Behörden. Eine für alle Seiten tragbare und praktikable Neuregelung war in einem intensiven Konsultationsverfahren zwischen Bund und Kantonen erarbeitet worden, teils auf Konferenzen von sämtlichen betroffenen Instanzen, teils in Sitzungen getrennt nach Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden. Die Schwierigkeiten, einen gesamtschweizerischen Interessenausgleich und ein in der vollzugsföderalistischen Praxis taugliches Arbeitsmigrationsregime herbeizuführen, zeigten sich an diversen Konferenzen des Jahres 1947, die nötig waren, um zur tragfähigen Neuregelung vom 20. Januar 1948 zu gelangen.

Nachdem die Akteure des Bundes und der Kantone sich seit dem Kriegsende in einer ganzen Kaskade von Konferenzen mit diversen Fragen der Ausländerkontrolle (insbesondere der Flüchtlingspolitik und der Aufhebung der Einreisevisa – beide Themen wurden auch mit Bezug zur Arbeitsmigration diskutiert) befasst hatten und sich mit der Regionalkonferenz der Arbeitsämter vom 24./25. Mai 1946 unter der Leitung von BIGA-Sektionschef Jobin erstmals eine interkantonale Konferenz der «Frage der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte» grundsätzlich angenommen hatte,⁹³ führte die Sektion Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA am 31. März 1947 eine erste «Besprechung verschiedener Fragen des Einreisewesens mit Vertretern der kantonalen Arbeitsämter, der Eidgenössischen Fremdenpolizei, der Flüchtlingssektion und dem Emigrantenbureau der Polizeiabteilung» durch, bei der es konkret um das am 20. Januar 1948 erlassene kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime ging. Die fünf Traktanden widerspiegeln die zentralen Fragen einer Neuregelung des Arbeitsmigrationsregimes durch die involvierten Akteure: «1. Erweiterung der kantonalen Kompetenzen

90 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948, Bern, S. 22.

91 Siehe unten, S. 210 ff.

92 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Referat von A. Jobin an der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizeibureaux und der kantonalen Arbeitsämter, Bern, 17./18. Februar 1948: «Die Aufgabe der Arbeitsnachweisbehörden nach der fremdenpolizeilichen Neuregelung», S. 1.

93 StABL, VR 3256, 00.03.02, Protokoll der Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter vom 24. und 25. Mai 1946 in Aarau, S. 5. Fazit Jobins aufgrund der zunehmenden Ausländerbeschäftigung in der Schweiz: «Heute stehen wir am Wendepunkt, wo eine neue Einreisepolitik eingeleitet werden soll.»

in der Erteilung von Saison-Bewilligungen; 2. Verfahren bei der Begutachtung der Einreise- und Aufenthaltsgesuche für ausländische Arbeitskräfte vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus; 3. Stellenwechsel ausländischer Arbeitskräfte; 4. Zusammenarbeit mit den Berufsverbänden im Einreisewesen; 5. Behandlung der Flüchtlinge und Emigranten.»⁹⁴ Die Anwesenden führten in der Diskussion sämtliche Fragen (das vierte Traktandum musste aus Zeitmangel auf eine weitere Expertenkonferenz verschoben werden) zu einem Konsensentscheid, den der Vorsitzende Jobin jeweils in einem Fazit rekapitulierte.

Neben den grundsätzlichen Fragen zu Kompetenzen und Abläufen zwischen Bund und Kantonen sowie Arbeitsämtern und Fremdenpolizeibehörden, die im Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1948 und den dazugehörigen Weisungen geregelt wurden, gab als spezielle Herausforderung für die behördliche Kontrolle der Stellenwechsel von AusländerInnen viel zu reden und wurde schliesslich in einem separaten Erlass, in der Verfügung des EJPD vom 20. Januar 1948 über die Bewilligungspflicht des Stellenwechsels, geregelt, nachdem der Bundesrat am 17. Oktober 1947 das EJPD ermächtigt hatte, «beim Vorliegen besonderer Umstände jeden Stellenwechsel ohne ausdrückliche Bewilligung generell oder für bestimmte Berufsarten zu verbieten».⁹⁵ Die darauf gestützte Verfügung des EJPD vom 20. Januar 1948 verbot den Stellenwechsel «für alle Ausländer mit Aufenthalts- oder Toleranzbewilligung». Als Bewilligungsbehörde fungierte die kantonale Fremdenpolizei, die den Entscheid an das kantonale Arbeitsamt delegieren durfte.⁹⁶

Um die bereits an der Besprechung vom 31. März 1947 von Vertretern der Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone sowie der Eidgenössischen Fremdenpolizei besonders kontrovers und ergebnislos diskutierte Frage des Stellenwechsels ausländischer Arbeitskräfte – von Jobin als «Kapitalfrage für unsere Volkswirtschaft» bezeichnet – zu klären,⁹⁷ wurden auf Antrag von Fremdenpolizeichef Baechtold weitere Besprechungen auf die Regionalkonferenzen der Arbeitsämter angesetzt.⁹⁸ Die Termine der Regionalkonferenzen der Arbeitsämter (für die deutsche Schweiz vom 2./3. Mai 1947 in Luzern, für die Romandie vom 16./17. Mai 1947 in Freiburg)⁹⁹ wurden zur weiteren Behand-

94 CH-BAR#E4800.1#1967/111#63*, AZ 1.010, Protokoll über die Besprechung verschiedener Fragen des Einreisewesens mit Vertretern der kantonalen Arbeitsämter, der Eidgenössischen Fremdenpolizei, der Flüchtlingssektion und dem Emigrantenbureau der Polizeibehörde vom 31. März 1947 in Bern, Brückenstrasse 60.

95 StABL, NA 2161, A14, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, 17. September 1948 in Bottmingen. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeibehörde, über ausländische Arbeitskräfte, S. 6.

96 Ebd.

97 CH-BAR#E4800.1#1967/111#63*, AZ 1.010, Protokoll über die Besprechung verschiedener Fragen des Einreisewesens mit Vertretern der kantonalen Arbeitsämter, der Eidgenössischen Fremdenpolizei, der Flüchtlingssektion und dem Emigrantenbureau der Polizeibehörde vom 31. März 1947 in Bern, Brückenstrasse 60, S. 10.

98 Ebd., S. 13 f.

99 Siehe: CH-BAR#E4300B#1971/4#207*, AZ E.020, Procès-verbal de la conférence restreinte des chefs des polices cantonales des étrangers du 22 avril 1947, S. 1.

lung der kontroversen Fragen in einem noch grösseren Rahmen genutzt. Die Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA und die Eidgenössische Fremdenpolizei luden nicht bloss einzelne Vertreter, sondern alle kantonalen und städtischen Arbeitsamtsvorsteher sowie die kantonalen Fremdenpolizeichefs nach Landesteilen getrennt zu einer Konferenz ein, womit die Akteure sämtlicher Seiten des Verfahrens vereint waren, um Herausforderungen zu besprechen, die nur gemeinsam zu bewältigen seien, wie die Bundesbehörden in ihrer Einladung an die Kantone schrieben: «Die verhältnismässig grosse Zahl ausländischer Arbeitskräfte, die seit Kriegsende zur Deckung des dringenden Bedarfes unserer Wirtschaft zugezogen werden mussten, stellt die Fremdenpolizeibehörden und die Arbeitsämter vor recht schwierige und heikle Aufgaben.» Die «Kontrolle der Tätigkeit dieser Arbeitskräfte» müsse «den allgemeinen schweizerischen Interessen entsprechenden Verhältnissen Gewähr bieten».¹⁰⁰

Zur Vorbereitung dieser Konferenzen und speziell zur Besprechung der strittigen Frage des Stellenwechsels ausländischer Arbeitskräfte traf sich im Anschluss an die oben erwähnte, vom BIGA durchgeführte Besprechung vom 31. März 1947 die Eidgenössische Fremdenpolizei mit einer Auswahl von kantonalen Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 22. April 1947.¹⁰¹ Und nach den gemeinsamen Konferenzen der Fremdenpolizei- und der Arbeitsmarktbehörden vom Mai 1947 wurde die Ausarbeitung des neuen Arbeitsmigrationsregimes auf Fremdenpolizei- und auf Arbeitsmarktbehördenseite wiederum getrennt vorangetrieben, wobei die Jahreskonferenzen der beiden Fachbeamtenvereinigungen sowie diejenige der KKJPD im Spätsommer 1947 die nächsten Wegmarken darstellten.

An der Jahreskonferenz des VSAA vom 30. August 1947 in Engelberg war die neue Zulassungsregelung zwar nicht als eigenständiges Thema traktandiert, doch füllten die bereits in den Begrüssungsworten von Präsident Willy Amez-Droz angekündigten «Fragen fremdenpolizeilicher Natur, die die Diskussion beleben werden»,¹⁰² das Traktandum «Verschiedenes», wobei die Chefs der beiden entscheidenden Bundesbehörden als Auskunftspersonen anwesend waren. Neben Albert Jobin, der als Chef der BIGA-Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung dem Verband angehörte, war der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei Paul Baechtold als Gast eingeladen worden.¹⁰³ Die kantonalen und städtischen Arbeitsamtsvorsteher monierten in der ausführlichen Aussprache diverse Probleme in der Kontrolle der ausländischen Arbeitskräfte. Da ihre Ämter Problemen

100 CH-BAR#E4800.1#1967/111#63*, AZ 1.010, Eidgenössische Fremdenpolizei, der Chef Baechtold, BIGA, Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung, Bern, den 16. April 1947, An die Chefs der kantonalen Fremdenpolizeibehörden und der kantonalen und städtischen Arbeitsämter der deutschschweizerischen Kantone. [Einladung zu einer] gemeinsamen Konferenz auf den Freitag und Samstag, den 2. und 3. Mai 1947, im Grossratssaal in Luzern.

101 CH-BAR#E4300B#1971/4#207*, AZ E.020, Procès-verbal de la conférence restreinte des chefs des polices cantonales des étrangers du 22 avril 1947.

102 StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 30. Verbandsversammlung, Samstag, den 30. August 1947, 9.30 Uhr im Gemeindehaus Engelberg, S. 6.

103 Ebd., S. 10–14.

wie dem «unerlaubten Stellenwechsel von Kanton zu Kanton» oder den gehäuft auftretenden Fällen, «da Fremdarbeiter mit Rückreisevisa einreisen[,] ohne jedoch ihre bisherige Arbeitsstelle wieder anzutreten», nicht mehr gewachsen waren, verlangten sie (z. B. Marta Meyer, die Leiterin der Frauenabteilung des Städtischen Arbeitsamts von Zürich, welche die Diskussion zum Thema eröffnete) händelnd nach Lösungen durch das BIGA und die Eidgenössische Fremdenpolizei,¹⁰⁴ worauf die angesprochenen Chefbeamten Jobin und Baechtold auf die laufenden Arbeiten an Neuregelungen und die diesbezüglich folgenden Besprechungen mit den kantonalen Fremdenpolizeichefs verwiesen.¹⁰⁵

Die kantonalen Fremdenpolizeibehörden waren in die weitere Erarbeitung des neuen Arbeitsmigrationsregimes durch die Eidgenössische Fremdenpolizei stark mit einbezogen und vermochten ihre Anliegen effizient einzubringen, im Gegensatz zu den Arbeitsämtern, deren Verband in jenen Jahren die inhaltliche Arbeit in den Augen seiner internen Kritiker zu wenig entschieden vorantrieb und das Thema Ausländerkontrolle verschlief: Mario Gridazzi, der Vorsteher des Arbeitsamts der Stadt Zürich, verlangte an der Jahresversammlung am 5. September 1948 gehaltvollere inhaltliche Diskussionen an den Versammlungen des VSAA, insbesondere zu Fragen des Arbeitsnachweises, und sein Kollege H. Itin vom Kantonalzürcher Arbeitsamt konkretisierte den Vorschlag dahingehend, dass Fragen der Ausländerkontrolle thematisiert werden müssten,¹⁰⁶ was in der Folge auch verwirklicht wurde, nicht zuletzt an den ab 1949 neu zweitägig stattfindenden Jahreskonferenzen.

Die Effizienz der Interessenvertretung der kantonalen Fremdenpolizeichefs rührte daher, dass die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, insbesondere der Vorstand, die Positionen der Kantone bündelte und gegenüber der Eidgenössischen Fremdenpolizei vertrat, wie Präsident Pierre Pittard anlässlich der Jahresversammlung der Vereinigung vom 3./4. September 1948 in Genf im Rückblick auf den Entstehungsprozess des Bundesratsbeschlusses vom 20. Januar 1948 festhielt.¹⁰⁷ An ihrer Jahreskonferenz vom 12./13. September 1947 in St. Moritz hatten die kantonalen Fremdenpolizeichefs mit den Spitzen der Eidgenössischen Fremdenpolizei in einer vom beidseitigen Interesse an pragmatischen und praktikablen Lösungen geprägten Atmosphäre Massnahmen zur Vereinfachung «im Verkehr und in der Kompetenzverteilung zwischen kantonaler und Eidg. Fremdenpolizei» besprochen. Erstmals figurierte somit das Thema Arbeitsmigration auf der Traktandenliste einer Jahreskonferenz der Fremdenpolizeichefs, ging es doch beim entsprechenden Traktandum «Mesures de simplifications prises ou envisagées» ausschliesslich um Fragen des Einreiseverfahrens und der Zulassungsregelung

¹⁰⁴ Ebd., S. 10.

¹⁰⁵ Ebd., S. 10–14.

¹⁰⁶ StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 31. Verbandsversammlung, Samstag, den 5. September 1948, 9.30 Uhr im Rathaus Davos-Platz, S. 14 f.

¹⁰⁷ CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, S. 15.

ausländischer ArbeiterInnen.¹⁰⁸ Gustav Studer, der damalige Präsident der Vereinigung, betonte in seiner Begrüssungsansprache, «dass in den letzten 24 Monaten ca. 100'000 Fremdarbeiter eingereist sind und dieser Frage alle Aufmerksamkeit geschenkt werden müsse. Es ist zu wünschen, dass das ANA in nicht allzuferner Zukunft den zum Teil veränderten Verhältnissen angepasst wird.»¹⁰⁹

Da an der Jahreskonferenz in St. Moritz aus Zeitmangel¹¹⁰ nicht sämtliche Vorschläge zur Vereinfachung des Arbeitsmigrationsregimes eingehend diskutiert werden konnten, versandte der Vorstand der Vereinigung am 30. September ein Zirkular an die kantonalen Fremdenpolizeichefs, um deren Positionen zu erfragen. Die Antworten wurden vom Vorstand gesammelt, an einer Sitzung am 18. November diskutiert und zu Vorschlägen ausformuliert, die der Vorstand am 19. November in eine Konferenz mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei einbrachte, aus der die Vorlage zum Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1948 hervorging.¹¹¹ Ebenso geeint und entsprechend schlagfertig wie in der Vorbereitung traten die kantonalen Fremdenpolizeichefs an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 auf. Am ersten Konferenztage traf sich der Vorstand zu einer Sitzung, um die Position der kantonalen Fremdenpolizeichefs und Fragen zur Neuregelung zu formulieren.¹¹² An der Konferenz sprachen sodann fast ausschliesslich kantonale Fremdenpolizeichefs, die im Vorstand der Vereinigung sass und ihre Voten in dessen Namen hielten: Pierre Pittard, Gustav Studer und Adolf Bergmaier.¹¹³ Möglichkeiten, das fremdenpolizeiliche Prozedere zu vereinfachen und die Kontrolle zu lockern, waren bloss eine Woche nach der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs auch an der Jahreskonferenz der KKJPD besprochen worden, als der Basler Polizeidirektor Fritz Brechbühl in einem Referat zum Thema «Zustimmungsverhalten der Eidg. Fremdenpolizei bei kantonalen Aufenthalts-

108 CH-BAR#E4300B#1971/4#207*, AZ E.020, Protokoll der 7. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 12. und 13. September 1947, St. Moritz, S. 7 f.

109 Ebd., S. 1.

110 Die Bewältigung von Altlasten der Flüchtlingspolitik der Kriegszeit stand im Zentrum der Konferenz: mit den beiden Traktanden zur ANAG-Revision, bei welchen die kantonalen Fremdenpolizeichefs über konkrete Vorlagen der Eidgenössischen Fremdenpolizei abzustimmen hatten. Es ging erstens um die Frage, ob Inhaber einer Toleranzbewilligung in Zukunft zu einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung gelangen könnten, und zweitens um die «Finanzierung des Dauerasyls». CH-BAR#E4300B#1971/4#207*, AZ E.020, Protokoll der 7. Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 12. und 13. September 1947, St. Moritz, S. 2–7.

111 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, S. 15.

112 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948, Bern, S. 18 (Votum Studer); Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, S. 15 (Erläuterung Pittard).

113 Siehe insbesondere die Voten von Pittard (S. 9–11), Studer (S. 18), Bergmaier (S. 19) in CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948, Bern.

bewilligungen» Forderungen seiner kantonalen Fremdenpolizei in den Kreis der Polizeidirektoren trug. Regierungsrat Brechbühl wollte zur Rationalisierung des Verfahrens, «in der Sorge um die öffentlichen Finanzen und namentlich auch im Interesse einer flüssigen Bedienung des Publikums», die Bewilligungskompetenzen der Kantone entscheidend erweitern, nachdem die Eidgenössische Fremdenpolizei mit ihrem Kreisschreiben vom 4. Juli 1947 einen Schritt in diese Richtung getan hatte. Brechbühl regte an, «dass es genügen sollte, wenn die Eidg. Fremdenpolizei von der ersten Bewilligung, die einem Ausländer erteilt wird, Kenntnis erhielt und dass dann ihrerseits in erster Behandlung die Zustimmung für mehrere, vielleicht für 5 Jahre erteilt würde, mit gleichzeitiger Entlassung aus der eidgenössischen Kontrolle nach Ablauf dieser Frist».¹¹⁴ Wie sehr das Thema im Fluss war und wie schnell kantonale Anliegen nach mehr Kompetenzen, rationelleren Verfahren und Abbau der zentralen Eidgenössischen Kontrolle zum Durchbruch kamen, zeigte sich in der Antwort von Fremdenpolizeichef Paul Baechtold auf Brechbühls Vorstoss. Obwohl dessen Anregung einzig im Punkt der «Entlassung aus der eidgenössischen Kontrolle» nach 5 Jahren Aufenthalt weiter ging als die am 20. Januar 1948 erlassene neue Regelung und ansonsten in der Stossrichtung – wenn auch deutlich weniger weitgehend – exakt der vier Monate später dekretierten Kantonalisierung des Arbeitsmigrationsregimes entsprach, erhielt Brechbühl im September 1947 von Baechtold noch eine rundweg negative Antwort, deren erster Satz mit der Neuregelung vom 20. Januar 1948 überholt sein sollte: «Il ne saurait être question de libérer du contrôle fédéral la main-d'œuvre étrangère, entrée en Suisse en nombre considérable, et qu'il faudra vraisemblablement renvoyer un jour ou l'autre. L'octroi de l'établissement doit rester soumis à l'approbation de l'autorité fédérale.»¹¹⁵ Baechtold pflichtete aber Brechbühls Grundgedanken bei, das fremdenpolizeiliche Prozedere nach Möglichkeit zu vereinfachen und die Kontrolle zu lockern, soweit es die Umstände zulassen, um die Fremdenpolizeibehörden zu entlasten. Nicht zuletzt unter der Prämisse der Sparvorgaben der Bundesfinanzreform wurden schliesslich die Kompetenzen der Kantone im Sinn von Brechbühls Vorstoss erweitert.

4.1.3 Konsolidierung der Kantonalisierung des Arbeitsmigrationsregimes im teilrevidierten ANAG vom 8. Oktober 1948

Während des Sommerhalbjahres 1948 wurde das am 20. Januar 1948 erlassene kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime einem Praxischeck unterzogen und sodann mit ein paar Retuschen wie Anfang 1948 geplant im teilrevidierten ANAG vom 8. Oktober 1948 gesetzlich verankert und im Frühling 1949 mit dem überarbeiteten Rahmengesetz und weiteren darauf abgestützten Erlassen definitiv

¹¹⁴ CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 19. und 20. September 1947 in Glion s/Montreux, S. 48.

¹¹⁵ Ebd., S. 49.

in Kraft gesetzt. Die Revision des ANAG, die im Frühjahr 1947 ursprünglich einzig zur rechtlich konformen Verwirklichung des Dauerasyls für Flüchtlinge in Angriff genommen worden war,¹¹⁶ wurde zum Anlass genommen, das Gesetz an die seit dem Kriegsende vorgenommenen Änderungen des Ausländerregimes anzupassen, insbesondere in der Frage der «Entlastung von Polizeiabteilung und Kantonen von Doppelspurigkeiten».¹¹⁷ Vor allem wurde ein neuer Absatz 4 über die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen in Fremdenpolizeifragen in den Artikel 18 des ANAG eingefügt, welcher deren Festlegung dem Bundesrat überliess und ihn von der bisherigen starren Regelung im Artikel 18, Absatz 2 und 3 entband:¹¹⁸ «Der Bundesrat kann die Zuständigkeit der Kantone abweichend von Abs. 2 und 3 ordnen.» Somit erhielten die im Bundesratsbeschluss und in den Weisungen vom 20. Januar 1948 erlassenen Kompetenzerweiterungen der Kantone eine gesetzliche Grundlage.¹¹⁹ Zudem war das ANAG nun offen genug formuliert, sodass weitere Anpassungen der Zuständigkeitsregelungen zwischen Bund und Kantonen in Zukunft ohne Gesetzesänderung möglich waren.

Eine weitere wichtige Ergänzung des Regimes vom 20. Januar 1948 wurde ebenfalls in das Gesetz (Art. 25, Abs. 1, lit. e) eingefügt, nämlich die von den Kantonen, insbesondere von deren Fremdenpolizeibehörden, bereits während der gesamten Erarbeitung des neuen Arbeitsmigrationsregimes geforderte Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf. Ansonsten wurden ein paar weitere Anpassungen des Gesetzes an die nach dem Krieg entwickelte Praxis (Bewilligungen für ausländische Kinder, kantonale Kompetenzen bei Ausweisungen) vorgenommen.¹²⁰ Allesamt dienten die Änderungen der Vereinfachung der bürokratischen Abläufe zwischen Bund und Kantonen, das heisst vor allem der Entlastung der Eidgenössischen Fremdenpolizei.

Ausarbeitung der ANAG-Reform zwischen Bund und Kantonen in interkantonalen Konferenzen

Die Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf und die anderen in der ANAG-Revision verwirklichten Punkte zur Arbeitsmigration und zum Ausländerregime im Allgemeinen wurden bereits an der ausserordentlichen Polizeidirektorenkonferenz

¹¹⁶ CH-BAR#E4001C#1000/783#1389^z, AZ 71, Ausserordentliche Polizeidirektorenkonferenz, 12. Februar 1948 in Bern. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, zum Entwurf einer Teilrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, S. 1.

¹¹⁷ Ebd., S. 7.

¹¹⁸ Zur bisherigen Regelung siehe oben, S. 43 f., Anm. 10.

¹¹⁹ CH-BAR#E4001C#1000/783#1389^z, AZ 71, Ausserordentliche Polizeidirektorenkonferenz, 12. Februar 1948 in Bern. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, zum Entwurf einer Teilrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, S. 7 f.

¹²⁰ Ebd., S. 9–11.

vom 12. Februar 1948 zwischen Bund und Kantonen besprochen.¹²¹ An dieser zwischen dem Erlass des neuen Regimes am 20. Januar und der oben beschriebenen grossen Konferenz aller Schweizer Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden vom 17./18. Februar stattfindenden Tagung, an der nicht nur die Polizeidirektoren, sondern auch die Fremdenpolizeichefs der Kantone teilnahmen, wurden sämtliche Punkte zusammengetragen, die seit dem Kriegsende erlassen worden waren und ins revidierte ANAG aufgenommen werden sollten. Somit wurde am 12. Februar 1948 der definitive Revisionsentwurf erarbeitet, der vom Bundesrat am 8. März 1948 gutgeheissen und danach den Kantonsregierungen vorgelegt wurde, bevor er in die parlamentarische Beratung ging. Kein Kanton antwortete in der Vernehmlassung. Es hatte also niemand Einwände vorzubringen.¹²² Der Baslerbieter Regierungsrat hielt als bezeichnende Begründung seines Beschlusses, nichts mehr zum Revisionsentwurf anzumerken, fest, dass der Entwurf zuvor an den diversen Konferenzen mit den Kantonen besprochen worden sei.¹²³

Vor dem 12. Februar 1948 war die ANAG-Revision bereits seit einem knappen Jahr von Bund und Kantonen vorbereitet worden, allerdings war es dabei erst um die definitive Lösung der Emigranten- und Flüchtlingsfrage gegangen, die durch den Vollmachtenbeschluss vom 7. März 1947 provisorisch geregelt war und die Teilrevision des ANAG überhaupt erforderlich gemacht hatte. In dieser Phase der ANAG-Revision fand am 29. Mai 1947 eine erste ausserordentliche Polizeidirektorenkonferenz (ebenfalls unter Beizug der kantonalen Fremdenpolizeichefs) statt.¹²⁴ Am 28. August 1947 sandte das EJPD den kantonalen Polizeidirektionen einen ersten Entwurf des revidierten ANAG zu, damit dieser an der Jahreskonferenz der KKJPD vom 19./20. September 1947 besprochen werden könne. Die Resultate der Besprechung wurden im EJPD in den Entwurf der Vorlage eingearbeitet und diese am 20. Januar 1948 wiederum per EJPD-Kreisschreiben an die kantonalen Polizeidirektionen verschickt.¹²⁵ Nach dieser intensiven

121 CH-BAR#E4001C#1000/783#1389*, AZ 71, Protokoll der ausserordentlichen Polizeidirektoren-Konferenz vom 12. Februar 1948 in Bern.

122 Siehe die Zusammenfassung des formellen Ablaufs der Gesetzesrevision durch den stellvertretenden Chef der Polizeiabteilung im EJPD Robert Jezler, als dieser die kantonalen Polizeidirektoren an der Jahreskonferenz der KKJPD vom 9. und 10. Juli 1948 über den Stand der Gesetzesrevision im Parlament informierte, in CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 9. und 10. Juli 1948 in Schaffhausen, S. 16 f.

123 StABL, NA 2172, B1, Regierungsratsprotokoll Nr. 1297, 16. 4. 1948: Bundesgesetz über Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

124 CH-BAR#E4001C#1000/783#1390*, AZ 71, Protokoll der ausserordentlichen Polizeidirektoren-Konferenz vom 29. Mai 1947 in Bern.

125 Siehe die Zusammenfassung des Arbeitsprozesses von Bund und Kantonen durch den federführenden Chef der Polizeiabteilung des EJPD Heinrich Rothmund an der Konferenz vom 12. Februar 1948 in CH-BAR#E4001C#1000/783#1389*, AZ 71, Ausserordentliche Polizeidirektorenkonferenz, 12. Februar 1948 in Bern. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, zum Entwurf einer Teilrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, S. 1–3. Siehe auch CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 19. und 20. September 1947 in Glion s/Montreux.

Vorarbeit standen auch an der ausserordentlichen Polizeidirektorenkonferenz vom 12. Februar 1948 die Regelung des Dauerasyls und daran anschliessende flüchtlingspolitische Fragen im Zentrum der Diskussionen zur ANAG-Revision. Daneben nahm die Anpassung des ANAG an das am 20. Januar 1948 erlassene Arbeitsmigrationsregime breiten Raum ein.¹²⁶

Definitive gesetzliche Regelung des neuen Arbeitsmigrationsregimes mit Inkraftsetzung des neuen ANAG im Frühling 1949

Zum Abschluss kamen die Revisionsarbeiten am ANAG im Frühjahr 1949 durch die Verabschiedung der Vollziehungsverordnung (ANAV) am 1. März 1949, die Inkraftsetzung von ANAG und ANAV am 21. März 1949 und den Erlass von neuen, der Gesetzesrevision angepassten «Allgemeinen Weisungen» des BIGA «betreffend die Begutachtung der Einreise und des Aufenthaltes von erwerbstätigen Ausländern durch die für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörden» vom 3. Mai 1949.¹²⁷ Auch nach dem Abschluss der Gesetzesreform wurden deren ursprünglichem Ziel gemäss die Änderungen betreffend Bedingungen der Toleranz-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen, die eine Normalisierung der Rechtslage der Refraktäre, Flüchtlinge und Emigranten herbeiführten, als die bedeutungsvollsten Neuerungen bewertet, wie z. B. im Baselbieter Amtsbericht durch die Polizeidirektion vermerkt wurde.¹²⁸ Der Bund verankerte mit der Inkraftsetzung des ANAG das am 20. Januar 1948 eingeführte Arbeitsmigrationsregime definitiv, indem er gestützt auf die oben beschriebenen Anpassungen des ANAG drei Erlasse verabschiedete. Dabei wurden die zentralen Anliegen der Kantone betreffend die Konsolidierung der Neuregelung erfüllt. Erstens erneuerte das EJPD am 21. März 1949 seine Verfügung vom 20. Januar 1948 betreffend Einführung der Bewilligungspflicht für Stellenwechsel, mit der auf Verlangen der Arbeitsmarktbehörden die Abwanderung von ausländischen ArbeiterInnen aus Mangelberufen und vom Land in die Stadt verhindert werden sollte.¹²⁹ Die Regelung blieb gleich, «da sich das damals festgelegte Verfahren gut eingeführt und bewährt» hatte und die Kontrolle des Stellenwechsels zur Lenkung des Arbeitsmarkts weiterhin als notwendig erachtet wurde.¹³⁰

126 CH-BAR#E4001C#1000/783#1389*, AZ 71, Protokoll der ausserordentlichen Polizeidirektoren-Konferenz vom 12. Februar 1948 in Bern.

127 Siehe sämtliche Erlasse in: StABL, NA 2172, B1, 1949, Dir. des Innern Prot. Nr. 282: BIGA, Der Vizedirektor Holzer, Bern, den 24. März 1949. An die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente. Kreisschreiben No E 50/1949. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer; BIGA, Der Direktor Kaufmann, Bern, den 3. Mai 1949, An die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente. Kreisschreiben Nr. E 51/1949: Ausländische Arbeitskräfte (Weisungen vom 3. 5. 1949 aufgrund des revidierten ANAG).

128 AB BL 1949, S. 239.

129 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 75 f.

130 StABL, NA 2172, B1, 1949, Dir. des Innern Prot. Nr. 282: EJPD Kreisschreiben Nr. 510 an die Polizeidirektionen der Kantone vom 17. März 1949, S. 1 f. (Beilage zu: BIGA, Der Vize-

Zweitens ermächtigte der Bundesratsbeschluss vom 21. April 1949 «über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden» das EJPD «zu bestimmen, ob und welchen erwerbstätigen Ausländern die Kantone von sich aus Aufenthaltsbewilligungen über drei Jahre seit der Einreise in die Schweiz erteilen dürfen». Somit wurde die am 20. Januar 1948 versuchsweise eingeführte Regelung gestützt auf den in der Revision vom 8. Oktober 1948 neu ins ANAG eingefügten Absatz 4 des Artikels 18, «der den Bundesrat ermächtigt, die Kompetenzen der kantonalen Fremdenpolizeibehörden und der Eidgenössischen Fremdenpolizei so festzulegen, wie es den jeweiligen tatsächlichen Verhältnissen am besten entspricht», definitiv erlassen.¹³¹ Gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 21. April 1948 passte das EJPD mit Weisungen vom 10. Mai 1949 die Kompetenzen der Kantone den aktuellen Gegebenheiten an und erweiterte sie nochmals. Die Kantone wurden ermächtigt, «*ausländischen Arbeitskräften* von sich aus auch für *das 4. Jahr seit der Einreise* Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen». Und bei «*italienischen Arbeitskräften*, die nach dem 1. Januar 1945 eingereist sind», durften die Kantone in eigener Kompetenz «Aufenthaltsbewilligungen über 4 Jahre hinaus *bis zu einem später festzusetzenden Zeitpunkt*» erteilen.¹³² Diese Sonderregelung für italienische Arbeitskräfte stützte sich auf die seit dem 15. Juli 1948 gültige Rekrutierungsvereinbarung mit Italien, wonach italienische ArbeiterInnen erst nach 10 Jahren ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz Anspruch auf die Niederlassung erheben konnten und folglich entsprechend lange die Voraussetzung kantonaler Bewilligungskompetenz erfüllten. Es musste bei all diesen durch die kantonalen Behörden ausgestellten Bewilligungen gewährleistet sein, dass der Aufenthalt nur von vorübergehender Dauer war. Somit kam das EJPD dem Grundgedanken der Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen nach, dass die Kantone für all jene Fälle zuständig sind, «in denen nur ein vorübergehender Aufenthalt in Frage steht».¹³³

Drittens wurde mit dem Bundesratsbeschluss «über den Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen der ausländischen Arbeitskräfte» vom 17. Mai 1949¹³⁴ die zentrale Forderung der Kantone nach einer Ergänzung des neuen Arbeitsmigrationsregimes erfüllt. Ausländer sollten dadurch noch kurzfristiger eingesetzt und

direktor Holzer, Bern, den 24. März 1949. An die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente. Kreisschreiben No E 50/1949. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer).

131 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 77.

132 StABL, NA 2172, B1, 1949, Dir. des Innern Prot. Nr. 282: EJPD, Ed. von Steiger, Bern, den 10. Mai 1949, Kreisschreiben (Nr. 519). An die Polizeidirektoren der Kantone. Betrifft: Bundesratsbeschluss vom 21. April 1949 über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden, S. 1 (Hervorhebungen im Original; Beilage zu: BIGA, Der Direktor i. V. Holzer, Bern, den 30. Mai 1949. An die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente. Kreisschreiben Nr. E 53/1949. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer).

133 Ebd., S. 2.

134 StABL, NA 2172, B1, 1949, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD Kreisschreiben Nr. 525 vom 11. Juli 1949 an die Polizeidirektionen der Kantone. Betrifft: Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1949 über den Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen von ausländischen Arbeitskräften.

wieder entlassen werden können als bis anhin. Zur Entlastung der Behörden konnte die Bewilligung auf längere Zeit erteilt werden, und dennoch bot die in der Bewilligung festgehaltene Widerrufsmöglichkeit den Behörden die erwünschte Flexibilität, «bei einem allfälligen Rückgang der Beschäftigung den Ausländerbestand nötigenfalls rasch abzubauen» und somit konjunkturrempfindliche Branchen zu schützen. Allerdings wurde in der Folge von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht. Tatsächlich angewendet wurde sie bloss 1952 in der Textilindustrie und 1958 in der Uhrenindustrie.¹³⁵

«Konjunkturarbeiter» nach Schweizer Bedarf: Aussenpolitische Absicherung des neuen Arbeitsmigrationsregimes durch die Anwerbevereinbarung mit Italien vom 22. Juni 1948

Das neue Arbeitsmigrationsregime wurde noch vor dem Abschluss der ANAG-Revision aussenpolitisch abgesichert, indem die Schweiz mit Italien, dem mit Abstand wichtigsten Rekrutierungsland für ArbeiterInnen, im Juni 1948 eine neue bilaterale Vereinbarung aushandelte. Die Kantone wurden vom Bund nach dem Abschluss der Verhandlungen in Rom am 22. Juni umgehend über deren Ergebnisse und die Auswirkungen auf die Zulassungspraxis informiert. Einerseits wurde das Abkommen den zuständigen kantonalen Behörden per Kreisschreiben bekannt gemacht.¹³⁶ Andererseits wurden die Kantonsvertreter bei nächster Gelegenheit an sämtlichen vier für das Arbeitsmigrationsregime zuständigen interkantonalen Konferenzen durch die Spitzen der Bundesbehörden direkt informiert. Ich schildere hier den Inhalt und die Entstehung des Abkommens mit Italien anhand der ausführlichen «Orientierung über die Verhandlungen vom 14. bis 22. Juni 1948 in Rom betreffend den Personenverkehr zwischen der Schweiz und Italien, die vorübergehende Einreise von italienischen Arbeitern in die Schweiz und das Statut der Schweizer in Italien» der kantonalen Polizeidirektoren durch den Chef der Polizeiabteilung Heinrich Rothmund an der KKJPD-Jahresversammlung vom 9./10. Juli 1948 in Schaffhausen,¹³⁷ da Rothmund bei dieser Gelegenheit das Abkommen ausführlich darstellte und klar bewertete. Im Vergleich dazu fielen seine Ausführungen zum gleichen Zweck zwei Monate später vor den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren nüchterner und knapper aus.¹³⁸ Aus zeitlicher Distanz

¹³⁵ BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 76.

¹³⁶ StABL, NA 2172, B1, BIGA, Bern, den 9. Juli 1948. Kreisschreiben Nr. E 37/1948. An die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente. Ergebnisse der Verhandlungen mit Italien über die Rekrutierung und Zulassung italienischer Arbeitskräfte in die Schweiz.

¹³⁷ CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 9. und 10. Juli 1948 in Schaffhausen, S. 12–16.

¹³⁸ StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 10 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen (Baselland). Anhang Nr. 3: Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, 17. September 1948 in Bottmingen. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, über ausländische Arbeitskräfte, S. 6–8.

und vor einem weniger vertrauten Gremium verspürte er zudem weniger Drang, das Verhandlungsergebnis zu rechtfertigen.

Rothmunds Referat über die Ergebnisse der Verhandlungen mit Italien, die dadurch bedingten Neuerungen in den Zulassungs- und Aufenthaltsregelungen sowie die Auswirkungen auf die Kantone figurierte an der Jahresversammlung der KKJDP an erster Stelle. Seine Kernbotschaft lautete, dass die mit Italien getroffene Vereinbarung zum Vorteil der Schweiz, zum Schutz ihres Arbeitsmarkts und im Interesse der Auslandschweizer in Italien sei, sodass «die Schweiz im grossen und ganzen mit dem Resultat der Verhandlungen in Rom zufrieden sein kann».¹³⁹ Rothmund betonte das gegenseitige Interesse der Schweiz und Italiens an der Regelung. Die Situation der Schweizer Kolonie in Italien habe bloss verbessert werden können, weil sich die Schweiz im Gegenzug den italienischen Anliegen nicht verschlossen habe.¹⁴⁰

Die Schweiz wollte mit der Vereinbarung laut Rothmund zweierlei erreichen. Einerseits sollten die Interessen der SchweizerInnen in Italien gesichert werden, indem in der «Erteilung von Einreisevisa, Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen» wieder die vor dem Krieg herrschende liberale Regelung angewendet würde, wonach SchweizerInnen in Italien nach 5 Jahren ununterbrochenen Aufenthalts Anspruch auf die Niederlassung erhielten.¹⁴¹ Andererseits sollte eine Einreise- und Aufenthaltsregelung für italienische ArbeiterInnen festgelegt werden, die garantieren sollte, «dass [...] der Zuzug von Italienern [...] dem schweizerischen Arbeitsmarkt keinen Schaden zufügen wird».¹⁴² Die Einwanderung italienischer Arbeitskräfte sollte also dergestalt geregelt sein, «dass die Beschäftigung dieser Arbeiter in der Schweiz nur vorübergehend sein könnte», und die Schweiz daher die Möglichkeit haben müsse, «sie bei Abflauen der Konjunktur wieder wegzuweisen».¹⁴³

Die Schweizer Delegation erreichte beide Ziele. Erstens konnte die liberale Zulassungsregelung für SchweizerInnen in Italien gemäss der «schweizerisch-italienischen Erklärung vom 5. Mai 1934 über die Anwendung des Niederlassungs- und Konsularvertrags vom 22. Juli 1868» reaktiviert werden. Dieser privilegierte Zugang für SchweizerInnen zum italienischen Arbeitsmarkt war nur über die Aufhebung des Visums zwischen den beiden Ländern zu verwirklichen.¹⁴⁴ Zweitens wurde der Schutz des Schweizer Arbeitsmarkts durch zwei Massnahmen gewährleistet. Zum einen wurde eine bürokratische Hürde gegen die definitive Zuwanderung errichtet, indem die italienischen ArbeiterInnen «erst nach einem Aufenthalt von 10 Jahren Anspruch auf Niederlassung erheben könnten». Die Italiener waren als «Konjunktur-Arbeiter» somit gegenüber ZuwandererInnen

139 CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 9. und 10. Juli 1948 in Schaffhausen, S. 15.

140 Ebd.

141 Ebd., S. 12 f.

142 Ebd., S. 15.

143 Ebd., S. 13.

144 Ebd., S. 14.

aus anderen Ländern, wie z. B. Frankreich, benachteiligt, die nach 5 Jahren Anspruch auf Niederlassung hatten. Die Schweiz berief sich bei dieser Verdopplung der Frist auf eine Klausel der schweizerisch-italienischen Erklärung vom 5. Mai 1934, wonach «in Ausnahmefällen, bei Vorliegen ganz besonderer Gründe», die Dauer 10 Jahre betragen würde, und deklarierte mit Verweis auf die momentane Konjunkturphase die italienischen «Arbeitskräfte als Ausnahmefälle».¹⁴⁵ Wie Rothmund im September vor den Volkswirtschaftsdirektoren darlegte, hatte die Schweiz in der Vereinbarung «festgelegt, dass die Beschäftigung der seit dem 1. Januar 1945 und während der Geltungsdauer der Vereinbarung in der Schweiz zugelassenen italienischen Arbeitskräfte vorübergehenden Charakter hat und dass diese Arbeitnehmer infolgedessen erst nach einem zehnjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in der Schweiz eine Niederlassungsbewilligung erhalten sollen». Mit dieser Regelung, war sich Rothmund sicher, sei «die Wiederausreise des Gros der italienischen Konjunkturarbeiter (wie wir sie nennen dürfen) bei Abflauen der Konjunktur eine Selbstverständlichkeit». Denn sie erlaube es der Schweiz, «diese fremden Arbeitskräfte abzubauen, sobald sie überflüssig sein werden, ohne internationale Verwicklungen befürchten zu müssen».¹⁴⁶ Zum andern gewährte Italien der Schweiz als weitere Schutzmassnahme für ihren Arbeitsmarkt im Gegenzug zur Aufhebung des Visums eine andere Möglichkeit, «um die Einreise der italienischen Arbeitskräfte trotzdem überwachen zu können». In Zukunft mussten italienische Arbeitskräfte «vor der Einreise eine Zusicherung der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung der zuständigen Fremdenpolizeibehörde besitzen», was die unkontrollierte Einreise in die Schweiz verhindern sollte.¹⁴⁷

Nicht nur punkto Einreisekontrolle waren die Verhandlungen ein Geben und Nehmen zwischen den beiden Vertragspartnern. Die italienische Delegation akzeptierte die zentrale Forderung der Schweizer Delegation, die Zehnjahresfrist für den Anspruch auf Niederlassung, weil die Schweiz im Gegenzug einem Anliegen der italienischen Seite stattgab, das im Prinzip dem Bestreben der Schweiz, die auf längerfristigen Aufenthalt ausgerichtete Einwanderung zu unterbinden, widersprach. Die Schweiz gestattete es, «auch Angehörigen von in der Schweiz sich befindenden italienischen Arbeitern zur Arbeitsannahme in die Schweiz zu kommen». «Die Arbeitsaufnahme eines Italieners in der Schweiz» durfte also nicht mehr wie bis anhin «aus dem einzigen Grund abgelehnt werden [...], weil schon ein Mitglied seiner Familie in der Schweiz arbeitet».¹⁴⁸

In der an das Referat von Rothmund anschliessenden Diskussion bekundete der Schaffhauser Polizeidirektor Georg Leu seine Mühe, diesen kleinen Liberalisie-

¹⁴⁵ Ebd., S. 13.

¹⁴⁶ StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 10 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen (Baselland). Anhang Nr. 3: Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, 17. September 1948 in Bottmingen. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, über ausländische Arbeitskräfte, S. 6.

¹⁴⁷ CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 9. und 10. Juli 1948 in Schaffhausen, S. 14.

¹⁴⁸ Ebd., S. 13.

rungsschritt in der Zulassungsregelung zu akzeptieren und von seiner bisherigen rigiden Praxis abzuweichen, italienischen Ehepaaren die Aufenthaltsbewilligung nicht zu erteilen, «um eine dauernde Niederlassung zu verhindern». Leu befürchtete «eine Überfremdung und starke Wohnungsnot»: «Der Vertrag hat bei uns etwelche Beunruhigung geschaffen. Wie werden wir diese Fremdarbeiter – wenn die Konjunktur nachlässt – in ihre Heimat zurückbefördern können?»¹⁴⁹ Rothmund beruhigte Leu mit dem Verweis auf die Wirksamkeit der Zehnjahreshürde für die Niederlassungsbewilligung und betonte, dass kein Anspruch auf gemeinsamen Zuzug oder Verbleib von Ehepartnern bestehe und im Gegenteil immer die Interessen der Schweiz bestimmend seien: «Wenn Wohnungsnot besteht oder wenn der Arbeitsmarkt für einen Ehepartner unsicher ist, darf man ablehnen. Man darf sich nur nicht auf den Standpunkt stellen, weil der Mann hier arbeitet, darf die Frau zur Arbeitsaufnahme nicht zugelassen werden. [...] Beim Nachlassen der Konjunktur kann die Rückreise eines einzelnen Ehepartners verfügt werden, wenn eine Wohnung beansprucht wird.» Die Möglichkeit der flexiblen Zulassung der ItalienerInnen ohne Rücksicht auf deren Familienverhältnisse sei also nach wie vor gewährt. Und punkto Schutz des Schweizerischen überwog für Rothmund in der Regelung das Positive: «Es ist doch besser, wenn der Italiener seine eigene Frau mitbringt, als wenn er sich mit Schweizer Mädchen einlässt.»¹⁵⁰

Auswirkungen der Anwerbevereinbarung mit Italien auf die Kantone: erweiterter Spielraum und grössere Pflichten

Mit der am 15. Juli 1948 in Kraft getretenen Rekrutierungsvereinbarung erhielten ItalienerInnen privilegierten Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt. Sie durften fortan als einzige Nationalität ohne Visum zum Stellenantritt in die Schweiz einreisen.¹⁵¹ Oder andersherum betrachtet: Die Schweizer Arbeitgeber profitierten bei der Rekrutierung von ItalienerInnen von einem vereinfachten Zulassungsverfahren. Nachdem sich die Schweiz den Zugang zum italienischen Arbeitskräftereservoir durch den Abschluss dieser Sonderregelung gesichert hatte, konnten es sich die Zulassungsbehörden wieder erlauben, aussenpolitisch heikle Forderungen der Kantone nach restriktiven Regelungen zum Schutz des Schweizer Arbeitsmarkts, wie die von den Kantonen geforderte Widerrufbarkeit der Aufenthaltsbewilligung,

¹⁴⁹ Ebd., S. 15.

¹⁵⁰ Ebd., S. 16.

¹⁵¹ Für alle anderen zum Zweck der Arbeit Einreisenden galt weiterhin die Visumpflicht. Selbst Französischen und Franzosen benötigten zum Stellenantritt in der Schweiz weiterhin ein Visum – obwohl die generelle Visumpflicht mit Frankreich am 22. April 1948 per 1. Mai 1948 im nahen zeitlichen Umfeld des Abkommens mit Italien abgeschafft worden war. Siehe: StABL, NA 2172, B1, EJPD, Polizeiabteilung, der Chef der Polizeiabteilung, H. Rothmund, Bern, den 28. April 1948, Kreisschreiben (Nr. 463). An die kantonalen Polizeidirektoren, die schweizerischen Gesandtschaften und Konsulate, und an die Regierung des Fürstentums Liechtenstein zur Kenntnisnahme. Betrifft: Aufhebung des Visums mit Frankreich.

zu erfüllen. Was sich die Bundesbehörden während der laufenden Verhandlungen mit Italien nicht trauten, um die Verhandlungspartner nicht zu verstimmen, erschien ihnen als Korrektiv zu den Liberalisierungsschritten des Abkommens mit Italien innenpolitisch opportun.

Nachdem Heinrich Rothmund an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 die Forderung der kantonalen Fremdenpolizeichefs und Arbeitsamtsvorsteher, die Widerrufbarkeit von Aufenthaltsbewilligungen einzuführen, mit Verweis auf die Verhandlungen mit Italien noch kategorisch zurückgewiesen hatte,¹⁵² gab Elmar Mäder von der Eidgenössischen Fremdenpolizei bereits eine Woche nach dem Abschluss des Abkommens mit Italien an der Regionalkonferenz der Deutschschweizer Arbeitsämter vom 28./29. Juni 1948 die definitive Zusage, diesen Wunsch der Kantone in der ANAG-Revision zu erfüllen: «In Art. 25 des revidierten Gesetzes wird der Bundesrat ermächtigt, die Widerruflichkeit auch normaler Aufenthaltsbewilligungen auszusprechen. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um ohne Gefahr möglichst lange Fristen zu erteilen (z. B. Bewilligung auf 1 Jahr, nach 6 Monaten widerruflich).»¹⁵³ Allerdings wurden die Kantone von BIGA-Vertreter Andreas Schlanser sogleich auf die begrenzten Möglichkeiten in der Anwendung dieses «ausgezeichneten Mittels» aus der Sicht der Arbeitsmarktkontrolle hingewiesen: «Die internationalen Beziehungen werden indessen Zurückhaltung in der Anwendung auferlegen.»¹⁵⁴ Daher riet Andreas Schlanser zu einer pragmatischen und sinnvollen Befristung der Ausländerbewilligungen, auch ohne auf das letzte Mittel der Widerrufsmöglichkeit zu setzen. Das Prinzip der Fristen laute: «Wo es geht, möglichst lange, dort wo Rückgang der Beschäftigung in Sicht, so kurz wie möglich.»¹⁵⁵

Die Bundesbehörden betonten bei der Einführung der Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf gegenüber den Kantonen wiederholt, wie wichtig eine zurückhaltende und rechtlich korrekte Anwendung der neuen Möglichkeit im internationalen Kontext sei. So führte z. B. Heinrich Rothmund am 17. September 1948 vor der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz zum neuen Absatz des ANAG aus, dass auch eine Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf eine gesicherte Rechtsstellung für den Ausländer bedeuten müsse und nichts mit Willkür zu tun haben dürfe. Jede Aufenthaltsbewilligung müsse daher zunächst ohne Widerruf laufen und könne erst für eine weitere Phase auf Widerruf ausgestellt sein, so wie das bereits bei den Saisonbewilligungen auf Widerruf der Fall sei. Rothmund wies Forderungen von kantonalen Seite, Aufenthaltsbewilligungen nach ganz kurzer Frist oder gar von allem Anfang an auf Widerruf laufen zu lassen, nicht zuletzt mit dem Verweis auf Auslandschweizer, welche allenfalls eine ähnliche Einschränkung ihrer Rechte zu befürchten hätten, zurück: «Wir können uns schon unserer Auslandschweizer

152 Siehe oben, S. 191 f.

153 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 28. und 29. Juni 1948 in Glarus. Protokoll, S. 8.

154 Ebd., S. 9.

155 Ebd., S. 7.

wegen nicht gestatten, den Ausländer willkürlich zu behandeln.»¹⁵⁶ Die grundsätzlichen Bedenken gegenüber der von den Kantonen vehement geforderten Regelung bekräftigte das EJPD im Kreisschreiben, mit dem es den Polizeidirektionen den Bundesratsbeschlusses vom 17. Mai 1949 «über den Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen von ausländischen Arbeitskräften» zustellte. Bevor er darin den Kantonen den «Sinn und Geist» einer vorsichtigen Anwendung der Neuregelung ausführlich erläuterte, hielt EJPD-Vorsteher von Steiger einleitend fest: «Nicht ohne gewisse Bedenken haben wir dem Bundesrat beantragt, diesen Beschluss zu fassen. Es hat in der Tat auf den ersten Blick etwas stossendes [sic] an sich, die einem Ausländer erteilte Aufenthaltsbewilligung zu widerrufen, ohne dass er hierzu Veranlassung gibt; ausserdem sind Reaktionen und nachteilige Folgen für unsere Schweizerbürger im Ausland zu befürchten.»¹⁵⁷

Der Abschluss der Anwerbevereinbarung mit Italien am 22. Juni 1948 hatte zwei weitere Konsequenzen für die Kantone. Erstens war der Bund aufgrund der Verschärfung der Niederlassungsbedingungen für ItalienerInnen bereit, die Kompetenzen der Kantone in der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen zu erweitern, wie es die Kantone wiederholt gewünscht hatten. Rothmund erwähnte am 9. Juli 1948 gegenüber den Polizeidirektoren, dass geprüft werde, ob die am 20. Januar 1948 den kantonalen Fremdenpolizeibehörden erteilte Kompetenz, «den Aufenthalt ausländischer Arbeitskräfte für die Dauer von 3 bis 4 Jahren ohne Zustimmung der Eidg. Fremdenpolizei zu regeln», für italienische Arbeitskräfte «über die 4 Jahre hinaus» gehen könne.¹⁵⁸ Zwei Monate später machte Rothmund den kantonalen Fremdenpolizeibehörden an der Jahreskonferenz vom 3./4. September 1948 den Vorschlag, die Kompetenz der Kantone bei den italienischen «Konjunkturarbeitern» über die bisherigen 3 Jahre hinaus zu erweitern, da im neuen Abkommen mit Italien die Frist für den Anspruch auf die Niederlassung auf 10 Jahre erhöht worden sei. Albert Jobin stimmte dem Ansinnen der Polizeiabteilung zu, unter der Bedingung, dass «sogenannte Spitzenfälle» nach wie vor Bern vorgelegt würden.¹⁵⁹ Dieser Vorschlag entsprach exakt der zuvor vom Zürcher Fremdenpolizeichef Adolf Bergmaier geäusserten Forderung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs, der darauf Hinwies, dass «ein Grossteil der italienischen Konjunktur-Fremdarbeiter [...] im kommenden Frühjahr drei

¹⁵⁶ StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 10 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen (Baselland). Anhang Nr. 3: Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, 17. September 1948 in Bottmingen. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, über ausländische Arbeitskräfte, S. 9 f.

¹⁵⁷ StABL, NA 2172, B1, 1949, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD Kreisschreiben Nr. 525 vom 11. Juli 1949 an die Polizeidirektionen der Kantone. Betrifft: Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1949 über den Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen von ausländischen Arbeitskräften, S. 1.

¹⁵⁸ CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 9. und 10. Juli 1948 in Schaffhausen, S. 15.

¹⁵⁹ CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, S. 7.

Jahre hier» sei und mit der Erweiterung der kantonalen Kompetenz «der Leerlauf der Überweisung der Fälle nach Bern vermieden» werden könnte.¹⁶⁰

Die zweite Konsequenz für die Kantone war eine Folge der ersten. Bei der zur Kompensation der Visaaufhebung neu eingeführten Einreisekontrolle der italienischen ArbeiterInnen standen die kantonalen Behörden in der Verantwortung, die von Rothmund formulierte Leitlinie in der Praxis zu befolgen: «Gegen diejenigen, die ohne Zusicherung der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung einreisen und in der Schweiz Arbeit annehmen, wird eine strenge Praxis geübt werden müssen.»¹⁶¹ Ein strenges Zulassungsregime zu führen, waren die Kantone noch so gern bereit, wie sich anlässlich einer ersten Information über die Ergebnisse der Verhandlungen mit Italien durch Andreas Schlanser vom BIGA und Elmar Mäder von der Eidgenössischen Fremdenpolizei an der Regionalkonferenz der Deutschschweizer Arbeitsämter eine Woche nach dem Abschluss des Abkommens zeigte. Die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher sahen in der Abschaffung der Visumpflicht für ItalienerInnen unisono ein gravierendes Problem für die Zulassungskontrolle, das durch eine generell strengere Zulassungspraxis kompensiert werden sollte.¹⁶² Mäder und Schlanser ihrerseits teilten die Ansicht der Vorsteher der kantonalen Arbeitsämter, dass die Visa-Aufhebung die Krux des Anwerbeabkommens mit Italien darstelle. Schlanser versicherte den Kantonsvertretern, dass das BIGA in den Verhandlungen mit Italien «vorerst grundsätzlich gegen Visaaufhebung» gewesen sei.¹⁶³ Und Mäder räumte ein, dass dieses Zugeständnis gegenüber Italien «in voller Kenntnis der arbeitsmarktlichen Schwierigkeiten gemacht werden musste».¹⁶⁴

Erste Bilanz der verantwortlichen Behörden zur Anwendung der Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948 im Sommer und Frühherbst 1948

Eine erste Bilanz zur Neuregelung vom 20. Januar 1948 zogen die für die Konzeption und die Umsetzung verantwortlichen Akteure rund ein halbes Jahr nach Einführung des neuen Regimes. Die Spitzenbeamten des Bundes und die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher und Fremdenpolizeichefs nutzten die nächsten interkantonalen Fachbeamtenkonferenzen, die Regionalkonferenzen

160 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Die Anwendung der Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. Januar 1948. Referat von Herrn A. Bergmaier, Zürich, an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs vom 4. September 1948 in Genf, S. 3 (Beilage 6 zu: Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948).

161 CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 9. und 10. Juli 1948 in Schaffhausen, S. 15.

162 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 28. und 29. Juni 1948 in Glarus. Protokoll, S. 4–9.

163 Ebd., S. 4.

164 Ebd., S. 6.

der Arbeitsämter Ende Juni 1948¹⁶⁵ sowie die Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs am 3./4. September 1948 in Genf,¹⁶⁶ zu einem ersten grossen Erfahrungsaustausch über das neue Arbeitsmigrationsregime und zur Diskussion seiner Weiterentwicklung im Hinblick auf seine Konsolidierung mit dem Abschluss der ANAG-Teilrevision. Die Evaluation des neuen Regimes in Bund und Kantonen fand also an den Konferenzen der für die Umsetzung verantwortlichen Fachbeamten statt; nicht mehr vereint, wie am 17./18. Februar 1948 anlässlich der Einführung des neuen Regimes, sondern an ordentlichen Versammlungen, allerdings auch in dieser Form unter ausserordentlich grosser Präsenz der Chefbeamten des BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei.

Ausser an den beiden Fachbeamtenkonferenzen beschäftigten sich die politisch verantwortlichen Behörden im Sommer und Herbst weiter mit der Arbeitsmigrationspolitik. Die Volkswirtschaftsdirektoren thematisierten an ihrer Jahreskonferenz vom 17./18. September 1948 in Bottmingen¹⁶⁷ und durch den Winter 1948/49 hindurch das neue Arbeitsmigrationsregime und dessen praktische Umsetzung grundsätzlich, indem sie die noch zu besprechenden «Thesen zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte» formulierten.¹⁶⁸ Und die KKJPD widmete ihre Jahreskonferenz vom 9./10. Juli 1948 der Weiterentwicklung des Arbeitsmigrationsregimes. Zwar schenkten die kantonalen Polizeidirektoren in ihren weiteren Diskussionen zur laufenden ANAG-Reform den flüchtlingspolitischen Aspekten weiterhin grössere Aufmerksamkeit als den Fragen der Arbeitsmigration, doch thematisierten sie die Weiterentwicklung des Arbeitsmigrationsregimes ebenfalls, speziell die gerade abgeschlossene Rekrutierungsvereinbarung mit Italien vom 22. Juni 1948, über die sie der Chef der Polizeiabteilung des EJPD Heinrich Rothmund aus erster Hand informierte.¹⁶⁹

Die Sicht der kantonalen Arbeitsamtsvorsteher

An der Regionalkonferenz der Deutschschweizer Arbeitsämter vom 28./29. Juni 1948 in Glarus trafen sich auf Einladung der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA die Vorsteher der kantonalen und der Gemeindearbeitsämter zum eingehenden Erfahrungsaustausch über die Neuregelung der Arbeitsmigrationspolitik («Einreisepolitik gegenüber ausländischen Arbeitskräften», wie es

¹⁶⁵ Ebd.

¹⁶⁶ CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948.

¹⁶⁷ StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 10 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen (Baselland).

¹⁶⁸ Siehe unten, S. 220 ff.

¹⁶⁹ CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 9. und 10. Juli 1948 in Schaffhausen. Siehe unten, S. 204 ff.

damals hiess) vom 20. Januar 1948. Unter dem Vorsitz von Andreas Schlanser, der als Stellvertreter für den verhinderten Sektionschef Albert Jobin die Konferenz leitete, und unter reger Beteiligung von Elmar Mäder von der Eidgenössischen Fremdenpolizei wurden konkret zwei Traktanden behandelt: «1. Anwendung der fremdenpolizeilichen Neuregelungen vom 20. Januar 1948 und ihre Auswirkung auf den Arbeitsmarkt. 2. Erfahrungen in der Durchführung der BIGA-Richtlinien vom 8. März 1948 und allfällige Änderungsvorschläge.»¹⁷⁰

Schlanser betonte eingangs die neue Wichtigkeit der Regionalkonferenz und des Austauschs zwischen dem BIGA und den kantonalen Arbeitsämtern unter dem neuen Arbeitsmigrationsregime: «Nachdem die Neuregelung vom 20. Januar 1948 die Handhabung der Einreisepolitik in weitgehendem Masse in die Hand der Kantone legte, kommt dem Erfahrungsaustausch, dem die Regionalkonferenzen in erster Linie dienen, ganz besondere Bedeutung zu.»¹⁷¹ Deshalb sollten der Austausch und der Informationsfluss zwischen dem BIGA und den kantonalen Arbeitsämtern generell verstärkt werden, was sich in den zwei Beschlüssen der Konferenz zeigte. Erstens sollten allfällige Änderungen und Ergänzungen zu den BIGA-Richtlinien weiterhin in Expertenkonferenzen zwischen dem BIGA und den kantonalen Arbeitsämtern besprochen werden. Und zweitens nahmen die Arbeitsamtsvorsteher einen Vorschlag des BIGA an, «dem BIGA monatlich einen kurzen und alle drei Monate einen umfassenden Rapport über ihre Tätigkeit mit den ausländischen Arbeitskräften zu erstatten».¹⁷² Die Deutschschweizer Arbeitsämter folgten somit ihren Westschweizer Kollegen, die in ihrer Regionalkonferenz den Vorschlägen des BIGA bereits zugestimmt hatten.¹⁷³

Das neue Arbeitsmigrationsregime wurde im sehr regen Erfahrungsaustausch der Kantonsvertreter als praxistauglich bezeichnet. Während sich die Arbeitsamtsvorsteher einig waren, dass die BIGA-Richtlinien vom 8. März 1948 zweckdienlich seien, wie Schlanser abschliessend resümierte, gingen die Ansichten bezüglich des zweiten zentralen Evaluationspunkts zwischen den Kantonen auseinander: «Die Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsämtern», der im neuen Arbeitsmigrationsregime zentrale Bedeutung zukam, wurde zwar von Schlanser am Schluss der Aussprache zusammenfassend mit dem Prädikat «funktioniert im allgemeinen gut» bezeichnet.¹⁷⁴ Allerdings äusserten sich die einzelnen Arbeitsamtsvorsteher sehr unterschiedlich dazu. Die Beurteilungen reichten von «sehr gut» in den Kantonen Bern, Solothurn und St. Gallen bis zu «in Ordnung» im Kanton Thurgau. Das Baselbiet lag mit Ballmers Aussage «recht gut» eher am unteren Ende der Skala.¹⁷⁵ Tendenziell lässt sich aus den

170 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 28. und 29. Juni 1948 in Glarus. Protokoll, S. 2.

171 Ebd., S. 3.

172 Ebd., S. 9.

173 Ebd., S. 8.

174 Ebd., S. 9.

175 Ebd., S. 5–7.

diversen Äusserungen eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Behörden, wie sie mit der Einführung des neuen Regimes angestrebt worden war, ablesen. Explizit als «wesentlich gebessert» benannte sie der Glarner Arbeitsamtsvorsteher Gallati,¹⁷⁶ und aus dem Arbeitsamt des Kantons Solothurn wurde eine positive Entwicklung vermeldet: «Das Arbeitsamt erhält unter dem neuen Regime mehr Fälle als früher.»¹⁷⁷ Das Einvernehmen zwischen Arbeitsamt und Fremdenpolizei war in verschiedenen Kantonen durch eine unterschiedlich strenge Auslegung der Zulassungsregeln getrübt, wobei in den meisten Kantonen das Arbeitsamt einen strengeren Massstab anlegte als die Fremdenpolizei. Der Thurgauer Arbeitsamtsvorsteher W. Ausderau beklagte sich zudem über die mangelnde Deckung der kantonalen Entscheide durch die Eidgenössische Fremdenpolizei.¹⁷⁸

Der ausführliche und detaillierte Erfahrungsaustausch zeigte, dass die kantonalen Arbeitsämter in der praktischen Auslegung der «Einreisepolitik gegenüber ausländischen Arbeitskräften» insgesamt eher mit der Fremdenpolizei ihres Kantons oder des Bundes uneins waren als mit dem BIGA, mit dem generell ein gutes Einvernehmen herrschte. Die kantonalen Arbeitsämter waren im Interesse einheitlicher Regeln froh um den engen Kontakt zum BIGA. Tendenziell wünschten die Kantone sogar eher strengere Richtlinien, als sie das BIGA festlegte. Und vor allem verlangten die Kantone eine einheitliche Anwendung der Regeln und möglichst keine Bewilligungen von Ausnahmen durch das BIGA.¹⁷⁹ Angesichts eines befürchteten Konjunkturrückgangs sowie der Visaufhebung gegenüber Italien befürworteten die Arbeitsamtsvorsteher eine strenge Praxis und erachteten dazu die Rückendeckung des BIGA als notwendig.

Die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher waren sich mit Schlanser in der Einschätzung des Konjunkturverlaufs und der Herausforderungen durch die seit 1945 sprunghaft zunehmende Ausländerbeschäftigung völlig einig. Die Konferenz stand unter dem Eindruck der nach wie vor sehr grossen Nachfrage nach Arbeitskräften und gleichzeitig von ersten Anzeichen, «die ein baldiges Erreichen des Konjunktur-Höhepunktes ankünden. [...] In dieser Situation ist es wichtig, dass wir die Einreisepolitik gegenüber ausländischen Arbeitskräften fest in der Hand behalten und dabei eine einheitliche Linie verfolgen.»¹⁸⁰ Zum Schluss der Konferenz wurde diese gemeinsame Haltung im Hinblick auf den erwarteten Konjunctureinbruch ausgedeutet: «Das bedingt Vorsicht bei der Behandlung von Einreisegesuchen und Gründlichkeit in der Abklärung der sich inbezug auf die Befristung der Bewilligung stellenden Fragen.»¹⁸¹ Die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher waren sich auch einig, dass speziell die Visa-Aufhebung

¹⁷⁶ Ebd., S. 7.

¹⁷⁷ Ebd., S. 5.

¹⁷⁸ Ebd., S. 7.

¹⁷⁹ An der Konferenz gab v. a. eine Ausnahmeregelung zugunsten der Uhrenindustrie von Le Locle zu reden. Vgl. ebd., S. 5 ff.

¹⁸⁰ Ebd., S. 3, Votum Schlanser.

¹⁸¹ Ebd., S. 9.

mit Italien Schwierigkeiten für ihre Arbeit berge und man deswegen generell eine strengere Zulassungspraxis befolgen und zur Festlegung einer restriktiven Linie miteinander «Tuchföhlung nehmen» müsse.¹⁸²

Zur Verschärfung der gegenwärtigen Praxis verlangte der Thurgauer Arbeitsamtsvorsteher Ausderau als einfachstes Mittel die Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf, die den Behörden jederzeit den Abbau der Zahl der ausländischen ArbeiterInnen erlauben und gleichzeitig eine Überlastung der Bewilligungsbehörden verhindern sollte.¹⁸³ Mäder informierte daraufhin, dass dieser Wunsch in der ANAG-Revision verwirklicht werde.¹⁸⁴

Zwei weitere realistische Möglichkeiten, die geltende Gesetzgebung restriktiv auszulegen, sahen die Teilnehmer der Konferenz. Erstens sollte keine Rücksicht auf Ausländer mit Schweizer Ehefrauen genommen werden. Mäder stellte diesbezüglich klar: «Die Ehe einer Schweizerin beeinflusst den Aufenthaltsstatus des Ausländers rechtlich nicht. In der Praxis ist der Einzelfall zu würdigen. Gegenüber Italien ist jedenfalls der Grundsatz, dass die Frau ihrem Manne zu folgen hat, aufrecht zu erhalten.»¹⁸⁵ Zweitens erlaubte das BIGA den Arbeitsämtern eine restriktive Praxis gegenüber Ausländern, die als Touristen einreisen, um in der Schweiz Arbeit zu suchen – gerade weil die Visumpflicht aufgehoben worden war: «Wir müssen uns bestreben, aus der gegebenen Situation das Beste herauszuholen. Wenn das Arbeitsamt bei Stellenantrittsgesuchen von Touristen nein sagt, kann die Fremdenpolizei nicht ja sagen.»¹⁸⁶ Schlanser stützte mit seiner Aussage die restriktive Praxis des Arbeitsamts der Stadt Zürich, generell keine Arbeitsbewilligung zu erteilen, wenn ein Ausländer zu Besuchszwecken eingereist war. Der Leiter des Stadtzürcher Arbeitsamts Mario Gridazzi hatte sich über einen den Ausländern «entgegenkommenderen Standpunkt» der Fremdenpolizei in dieser Frage beschwert.¹⁸⁷

Hingegen wies Schlanser weitere Ansinnen der Arbeitsamtsvorsteher nach Verschärfungen zurück und stellte unmissverständlich klar, dass es bei Stagiaires und Flüchtlingen keinen rechtlichen Spielraum für eine restriktive Bewilligungspraxis gebe, denn hier stehe nicht die Rücksicht auf den Arbeitsmarkt an oberster Stelle.¹⁸⁸

182 Stellvertretend das pointierte Votum des St. Galler Arbeitsamtsvorstehers Kaspar Schlegel. Vgl. ebd., S. 6.

183 Ebd., S. 7.

184 Siehe oben, S. 207 ff.

185 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 28. und 29. Juni 1948 in Glarus. Protokoll, S. 6.

186 Ebd., S. 4, Votum Schlansers.

187 Ebd., S. 4.

188 Ebd., S. 5 f.

Die Sicht der kantonalen Fremdenpolizeichefs

Die kantonalen Fremdenpolizeichefs führten ihre intensive Mitwirkung bei der Gestaltung des neuen kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes fort, als Adolf Bergmaier, Zürcher Fremdenpolizeichef und Vorstandsmitglied der Vereinigung, an der Jahreskonferenz vom 3./4. September 1948 in Genf zuhanden der Konferenz zum neuen Regime vom 20. Januar 1948¹⁸⁹ Bilanz zog und die kantonalen Fremdenpolizeichefs ihre Erfahrungen austauschten, offene Vollzugsfragen mit den Chefs der Eidgenössischen Fremdenpolizei, der Polizeiabteilung des EJPD sowie der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA Paul Baechtold, Heinrich Rothmund und Albert Jobin klärten und weitere, über die bisherigen Regelungen hinausgehende kantonale Kompetenzen forderten.¹⁹⁰ Bergmaier lieferte in einem ausführlichen Erfahrungsbericht eine äusserst aufschlussreiche Einschätzung zur Praxistauglichkeit der Neuregelung aus Fremdenpolizeisicht und zog ein klar positives Fazit zum «wagemutigen Schritt, den Kantonen unvermittelt wieder diese «Machtfülle», wie sie die Weisungen vom 20. Januar 1948 darstellen und die über die Vorkriegskompetenzen und das Gesetz hinausgehen, in die Hände zu geben».¹⁹¹ In ähnlicher Weise hatte sich bereits an der Konferenz vom 17./18. Februar 1948 der Präsident der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs Pittard geäussert, als er sich erstaunt und erfreut zeigte, dass der Bund den Kantonen im neuen Regime vom 20. Januar 1948 viel weiter gehende Kompetenzen gewähre, als die kantonalen Fremdenpolizeichefs an ihrer Jahreskonferenz im Herbst 1947 zu fordern gewagt hätten.¹⁹²

Zentral für das positive Fazit Bergmaiers zur Neuregelung vom Januar 1948 waren der Kompetenzzuwachs der Kantone, die Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens durch die Dezentralisation (dank der laut Bergmaier der einzelne Fall genauer geprüft werden könne als früher, als die Dossiers zwischen dem Kanton und Bern hin und her gereicht worden seien), allgemein die positiven Erfahrungen in der Praxis (gerade auch mit den Italienern selbst; Missbrauch, auf welchen die Fremdenpolizei fokussiert sei, gebe es zwar wie überall; insgesamt

189 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Die Anwendung der Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. Januar 1948. Referat von Herrn A. Bergmaier, Zürich, an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs vom 4. September 1948 in Genf (Beilage 6 zu: Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948).

190 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, S. 5–7, 16–18.

191 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Die Anwendung der Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. Januar 1948. Referat von Herrn A. Bergmaier, Zürich, an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs vom 4. September 1948 in Genf, S. 1 (Beilage 6 zu: Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948).

192 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Protokoll der Konferenz der Chefs der kantonalen Fremdenpolizei und der kantonalen Arbeitsämter vom 17./18. Februar 1948, Bern, S. 9.

gehe es aber «während der letzten fetten Jahre [...] «wie am Schnürchen»»¹⁹³ sowie die Unterstützung der Öffentlichkeit. Nicht zuletzt äusserte sich Bergmaier positiv, weil man das System gemeinsam weiter verbessern könne, wobei er fünf Anregungen aus der Sicht der Kantone vorbrachte, die vor allem die klare Einhaltung der vom Bund den Kantonen gewährten Zuständigkeiten in der Praxis forderten,¹⁹⁴ zusätzliche Erweiterungen der Kompetenzen für die kantonalen Fremdenpolizeibehörden betrafen und die Kernforderung der Kantone bezüglich der Anpassung des neuen Arbeitsmigrationsregimes beinhaltete: den «raschmöglichen Erlass einer Verfügung des EJPD über die Widerruflichkeit der Aufenthaltsbewilligungen von Saisonarbeitern und Konjunkturarbeitern, rückwirkend und generell».¹⁹⁵ Bei allem Lob für die Neuregelung wies Bergmaier darauf hin, dass die Bewährungsprobe für die Regelung, insbesondere für die Zusammenarbeit von Fremdenpolizei und Arbeitsämtern, erst mit einem allfälligen Konjunkturrückgang und der dann zu veranlassenden Wiederausreise von etwa 100'000 Fremdarbeitern kommen werde.¹⁹⁶

In der an das Referat von Bergmaier anschliessenden Diskussion betonten die Vertreter der kantonalen Fremdenpolizeibehörden (der Solothurner Fremdenpolizeichef Xaver Jäggi) und der Eidgenössischen Fremdenpolizei (Paul Baechtold) die Richtigkeit des eingeschlagenen Wegs. Die Kantone dankten der Eidgenössischen Fremdenpolizei für das entgegengebrachte Vertrauen; umgekehrt freute sich Baechtold über das positive Fazit von Bergmaier. Baechtold bestätigte die weitreichenden Kompetenzen der Kantone (innerhalb klarer Vorgaben) und wies gleichzeitig auf die beschränkten Kapazitäten der Eidgenössischen Fremdenpolizei hin – notabene bei der Kontrolle der italienischen «Konjunktur-Arbeiter».¹⁹⁷

Der verstärkten und, wie das Referat von Bergmaier und die anschliessende Diskussion zeigten, durchaus noch verbesserungswürdigen Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern schenkten die kantonalen Fremdenpolizeichefs ihr Augenmerk. Gleich zu Beginn der Jahresversammlung führten sie sich ein Grundsatzreferat von Albert Jobin zu den «perspectives du marché du travail» zu Gemüte, das die aktuelle Lage auf dem Arbeitsmarkt und die aufgrund der im Herbst 1948 etwas unsicheren wirtschaftlichen Aussichten zu erwartenden Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Frem-

193 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Die Anwendung der Weisungen des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes vom 20. Januar 1948. Referat von Herrn A. Bergmaier, Zürich, an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizei-Chefs vom 4. September 1948 in Genf, S. 3 (Beilage 6 zu: Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948).

194 Ebd., S. 2. Denn die Kantone wachten «eifersüchtig über die Respektierung der kantonalen Souveränität». Ebd.

195 Ebd., S. 5.

196 Ebd., S. 3.

197 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, S. 17.

denpolizeibehörden bei der Kontrolle der Ausländerzulassung thematisierte, das heisst bei der (Nicht-)Verlängerung von temporären Bewilligungen.¹⁹⁸ Jobin konstatierte wie Bergmaier je nach Kanton noch etliche Divergenzen oder sogar gegenseitiges Unverständnis zwischen den Fremdenpolizeibehörden und den Arbeitsämtern und schloss daher mit einem ihm im Landesinteresse teuren Wunsch: «[C]’est que des liens de confiance et d’amitié réciproques puissent s’établir partout entre la police cantonale des étrangers et les offices du travail comme ils existent déjà entre les bureaux fédéraux.»¹⁹⁹

Fazit der Evaluation des neuen Arbeitsmigrationsregimes durch die Fachbeamtenkonferenzen

Die Quintessenz der beiden Tagungen der Fachbeamten lautete: Die Bundesratsbeschlüsse und Weisungen vom 20. Januar 1948 «über die Vereinfachung des fremdenpolizeilichen Apparates, die vollständige Erfassung der Lage des Arbeitsmarktes und die enge Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsämtern» haben sich in der Praxis grundsätzlich bewährt und als solide Basis des Arbeitsmigrationsregimes erwiesen. Das eine oder das andere Detail konnte immer noch laufend nachjustiert und an die sich verändernden Zeitumstände angepasst werden. Dies geschah in der Folge bis im Frühjahr in der Ausarbeitung der neuen Vollziehungsverordnung zum teilrevidierten ANAG sowie in den auf das ANAG gestützten Erlassen, in welchen die Neuerungen vom 20. Januar 1948 im Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen in überarbeiteter Fassung definitiv festgeschrieben wurden. Dabei wurden die zentralen Anliegen der Kantone wie die Einführung der Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf, die Bewilligungspflicht für Stellenwechsel und die Erweiterung der kantonalen Kompetenzen bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen berücksichtigt. Und bereits im Herbst, direkt im Anschluss an die Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs, reagierte das EJPD auf die Bedürfnisse der Praxis und erliess aufgrund der von den Fremdenpolizeibehörden gemachten Erfahrungen Abänderungen und Ergänzungen zu den «Weisungen zur Neuregelung der Kompetenzen der kantonalen und eidgenössischen Fremdenpolizeibehörden» vom 20. Januar 1948 und verschickte sie am 29. September 1948 in einem Kreisschreiben an die Polizeidirektoren der Kantone. Mit den Weisungen vom 29. September 1948 nahm das EJPD den Bundesratsbeschluss vom 21. April 1949 «betreffend die erweiterte Zuständigkeit der kantonalen

¹⁹⁸ CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l’association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948. Annexe 1: Perspectives du marché du travail. Exposé de A. Jobin, Chef de la section de la main-d’œuvre et de l’émigration à la Conférence annuelle des chefs des Polices cantonales des étrangers à Genève, les 3 et 4 septembre 1948, S. 3.

¹⁹⁹ Ebd., S. 5.

Fremdenpolizeibehörden für die Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen an Ausländer» vorweg, indem es die kantonalen Fremdenpolizeibehörden ermächtigte, die Aufenthaltsbewilligungen für ItalienerInnen in eigener Kompetenz über die bisher geltende Frist von 3 Jahren hinaus zu bewilligen, sowie die kantonalen Kompetenzen bei der Umwandlung von Saison- in Aufenthaltsbewilligungen erweiterte.²⁰⁰

In der Beurteilung des neuen Arbeitsmigrationsregimes nach einem ersten Praxischeck waren sich Bund und Kantone sowohl bei den Arbeitsmarktbehörden als auch bei der Fremdenpolizei grundsätzlich einig. Differenzen gab es hingegen zwischen den Arbeitsmarktbehörden und der Fremdenpolizei, und zwar in manchen Kantonen, wo sich die beiden am Bewilligungsverfahren beteiligten Behörden in der Umsetzung nicht einig waren. Das BIGA und die Eidgenössische Fremdenpolizei waren (zumindest im Auftritt gegenüber den Kantonen) geeinter.

In der Interessenvertretung gegenüber dem Bund gingen die kantonalen Fremdenpolizeichefs viel proaktiver vor als die Arbeitsamtsvorsteher. Die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs zog an ihrer eigenen Jahreskonferenz Bilanz zur vorläufigen Anwendung des neuen Arbeitsmigrationsregimes, indem ihr Vorstandsmitglied Adolf Bergmaier in einem Referat die Erfahrungen der Kantone zusammenfasste, die Haltung der Vereinigung präsentierte und selbstbewusst weitere Forderungen an den Bund stellte. Die Spitzen der Bundesbehörden fungierten in diesem Setting als Auskunftspersonen. Bei der Regionalkonferenz der Arbeitsämter hingegen hatte die Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA den Lead. Diese Regionalkonferenzen lagen ganz in der Verantwortung der BIGA-Sektion: sie lud ein, leitete die Sitzungen und führte Protokoll. Der Vorsitzende präsentierte das Thema, stellte Vorschläge zur Debatte und bat die Kantonsvertreter um Stellungnahme. Die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher sprachen im Gegensatz zu ihren Kollegen der Fremdenpolizei nicht mit geeinter Stimme. Ihre Äusserungen entsprachen, obwohl sich viele von ihnen für eine gesamtschweizerische Arbeitsmigrationspolitik stark machten, primär ihrer je eigenen kantonalen Sichtweise. Der VSAA verstand es 1948 noch nicht, gleichermassen gehaltvolle Konferenzen auf die Beine zu stellen, wie es die vom BIGA zur Weiterentwicklung der Schweizer Arbeitsmarktpolitik genutzten Regionalkonferenzen darstellten.²⁰¹

200 StABL, NA 2172, B1, EJPD, Ed. von Steiger, Bern, den 29. September 1948, Kreisschreiben (Nr. 497). An die Polizeidirektoren der Kantone.

201 Zur Kontroverse um den mangelnden Gehalt der VSAA-Versammlungen an der Jahreskonferenz im September 1948 siehe oben, S. 115 f.

Ausländische «Konjunkturarbeiter» auf dem Schweizer Arbeitsmarkt: Seilziehen um die definitive Ausrichtung des neuen Arbeitsmigrationsregimes zwischen Sommer 1948 und Frühling 1949

Wie können die ausländischen «Konjunkturarbeiter» möglichst einfach wieder entlassen werden, wenn sie infolge eines Konjunkturrückgangs nicht mehr benötigt werden? Unter dieser Leitfrage wurde das neue Arbeitsmigrationsregime ab dem Sommer 1948 diskutiert, nachdem erste Anzeichen einer Konjunkturabschwächung eingetreten waren. Insbesondere die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) befasste sich mit dem «Problem der ausländischen Arbeitskräfte» und formulierte in Thesenform interkantonale Richtlinien zur Umsetzung des neuen Arbeitsmigrationsregimes. In den Diskussionen um diese Thesen kristallisierten sich zwischen Juni 1948 und Januar 1949 Meinungsunterschiede zwischen den kantonalen Arbeitsamtsvorstehern und Volkswirtschaftsdirektoren auf der einen Seite und der Eidgenössischen Fremdenpolizei respektive der Polizeiabteilung des EJPD auf der anderen Seite über die unter dem neuen Regime zu verfolgende Praxis heraus. Das BIGA stand in der Auseinandersetzung mehrheitlich aufseiten der kantonalen Arbeitsmarktbehörden. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des teilrevidierten ANAG im Frühling 1949 sowie auf den Erlass der dazugehörigen Vollziehungsverordnung und der Weisungen des BIGA versuchten die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren im Verbund mit den Arbeitsämtern sich möglichst weitgehende Kompetenzen zu sichern, damit sie die Ausländerbeschäftigung nach den Interessen ihrer Arbeitsmarktpolitik gestalten konnten. Die Eidgenössische Fremdenpolizei hingegen mahnte zur Rücksichtnahme auf internationale Verpflichtungen der Schweiz sowie auf legitime Rechtsansprüche der AusländerInnen. Auch war sie nicht gewillt, den Zulassungsentscheid ganz den kantonalen und kommunalen Arbeitsämtern zu überlassen, sondern pochte auf die bereits im Erlass vom 20. Januar 1948 festgehaltene Regelung,²⁰² wonach das Arbeitsamt nach wirtschaftlicher Prüfung zwar den Vorschlag machte, der eigentliche Bewilligungsentscheid jedoch bei der kantonalen Fremdenpolizei lag. Mit dem Erlass der von der Polizeiabteilung ausgearbeiteten Vollziehungsverordnung stärkte das EJPD die Position der kantonalen Fremdenpolizeibehörden weiter, indem diese ein Gutachten des Arbeitsamts als Grundlage des Zulassungsentscheids bloss in der Regel und nicht generell einholen musste. Bei diesem Disput, der grundsätzliche Meinungsunterschiede zwischen den kantonalen Arbeitsmarktbehörden und der Eidgenössischen Fremdenpolizei aufzeigte, ging es einerseits um Bewilligungskompetenzen, andererseits um Prinzipien. Soll das neue Arbeitsmigrationsregime ausschliesslich der Arbeitsmarktpolitik dienen und zwecks deren flexibler Gestaltung eine möglichst rigide Bewilligungspraxis zulassen? Oder soll im neuen Regime auch auf Interessen der AusländerInnen und ihrer Herkunftsländer Rücksicht genommen werden?

202 Siehe oben, S. 184 ff.

Der Disput zeigte, wie schwer eine Einigung über einheitliche Leitlinien für die Praxis zu erzielen war und dass letzten Endes die Kantone alle Möglichkeiten in der Hand hielten, das Arbeitsmigrationsregime so anzuwenden, wie sie wollten. Bei allen Differenzen um die Auslegung des neuen Arbeitsmigrationsregimes waren sich sämtliche involvierten Behörden jedoch über das grundsätzliche Ziel einig: ausländische Arbeitskräfte sollten auf dem Schweizer Arbeitsmarkt bloss die Funktion von «Konjunkturpuffern» haben.²⁰³

Die Thesen der VDK «zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte» von 1948/49: interkantonale Richtlinien für eine restriktive Umsetzung des kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes im Interesse kantonaler Arbeitsmarktpolitik

Die VDK diskutierte bereits seit Herbst 1947 über die «Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte» und verfolgte dabei das Ziel des umfassenden Vorrangs der SchweizerInnen auf dem Arbeitsmarkt. Die VDK unterbreitete das Thema im Herbst 1947 erstmals dem Bund, «als im Hinblick auf Stromeinschränkungen vorübergehende Arbeitslosigkeit zu befürchten war».²⁰⁴ Die VDK war der Meinung (wobei sie sich auch auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer berief), «bei Arbeitsmangel mit Arbeiterentlassungen müssten vorerst die Ausländer weichen und zwar auch dann, wenn zwischen Arbeitgebern und Ausländern privatrechtliche Bindungen bestehen».²⁰⁵ Das BIGA gab der VDK recht. Allerdings wies darauf die Eidgenössische Fremdenpolizei eine derartige Auflösung eines Arbeitsvertrags zurück, «da sie einem rechtswidrigen Widerruf einer gültigen und unbedingte erteilten Arbeitsbewilligung gleichkomme. Aus arbeitsmarktlichen Gründen dürfe deshalb keine Arbeitsbewilligung vor Ablauf der erteilten Frist entzogen werden.»²⁰⁶

Da die VDK die Richtlinien des Bundes gerade auch im Hinblick auf das erwartete Ende der Nachkriegskonjunktur für zu wenig streng erachtete, versuchten die Volkswirtschaftsdirektoren ab Sommer 1948 strengere eigene Thesen «zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte» aufzusetzen. Ihr Ziel war eine prinzipiell restriktive Handhabung der Ausländerbeschäftigung. Die Kantone, das heisst ihre Arbeitsämter, sollten in der Ausländerzulassung den grösstmöglichen Spielraum erhalten, um diese als Element ihrer Arbeitsmarktpolitik flexibel und zum Erreichen ihres primären Ziels, der Vollbeschäftigung der Schweizer ArbeiterInnen, einzusetzen.

203 Der Begriff «Konjunkturpuffer» erscheint so nicht in den zeitgenössischen Quellen, wird aber in der Forschung zur Beschreibung der Ende 1940er Jahre entwickelten arbeitsmigrationspolitischen Zielsetzung verwendet. Siehe z. B. Blanc, Wachstum und Wachstumsbewältigung im Kanton Basel-Landschaft, S. 28.

204 StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 9 der 4. Vorstandssitzung der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, 28. Juni 1948, Herisau, S. 2.

205 Ebd.

206 Ebd.

Der Anstoss zu den Thesen im Juli 1948

Die Ausarbeitung von Thesen «zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte» stiess der Ausserrhoder Volkswirtschaftsdirektor Eugen Tanner im Sommer 1948 an. Er beantragte als Vorstandsmitglied der VDK, das «Problem der ausländischen Arbeitskräfte» an der Vorstandssitzung vom 26. Juli 1948 in Herisau sowie an der Jahreskonferenz im Herbst zu behandeln. Aufgrund der Beobachtung in seinem Kanton, dass ein «Rückgang der Beschäftigung fühlbar» sei, erachtete es Tanner als dringlich, die Frage zu klären, «was mit den ausländischen Arbeitskräften geschehen solle».²⁰⁷ Das Thema wurde im Vorstand unter der Führung von Tanner grundsätzlich besprochen, wobei die vier anwesenden Volkswirtschaftsdirektoren Gafner (BE), Henggeler (ZH), Gschwind (BL) und Tanner (AR) Klartext sprachen: Es müsse eine Regelung her, die es erlaube, die Schweizer Arbeiter möglichst gut vor Entlassungen zu schützen. Deshalb begrüsstet sie es, dass in der ANAG-Revision die Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf eingeführt werden sollte, was die vielerorts vertretene «Auffassung, bei Arbeitsmangel mit Arbeiterentlassungen müssten vorerst die Ausländer weichen und zwar selbst dann, wenn zwischen ihnen und den Unternehmern privatrechtliche Bindungen bestünden», verwirklichen würde, womit der VDK-Vorstand die oben genannte Forderung vom Herbst 1947 im exakten Wortlaut erneuerte.²⁰⁸ Der Vorstand der VDK gab seiner Hoffnung Ausdruck, Aufenthaltsbewilligungen auf Widerruf umfassend erlassen zu können, und bewies damit, dass ihm jedes Mittel recht war, um sein Ziel eines totalen Vorrangs der Schweizer auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen, wie Tanner es (auch im Sinn der anderen Vorstandsmitglieder) formulierte: «Unter keinen Umständen darf es vorkommen, dass Schweizer entlassen, Ausländer dagegen weiterhin beschäftigt werden.»²⁰⁹ Gschwind doppelte punkto Primat des Arbeitsfriedens nach: Er «würde es auch nie zulassen, dass in seinem Kanton der Arbeitsfrieden, ausländischer Arbeitskräfte wegen, getrübt würde».²¹⁰

Die Formulierung der Thesen im August 1948

Die Richtung für die Ausarbeitung der Thesen, welche die vier Vorstandsmitglieder der VDK im Anschluss an ihre Sitzung vom 26. Juli 1948 selbst besorgten, war somit vorgegeben. Henggeler und Gschwind reichten Vorschläge ein, worauf Gafner zusammen mit dem Sekretär der Konferenz, dem Berner Arbeitsamtsvorsteher Luck, im Hinblick auf die Jahreskonferenz der VDK im September einen Entwurf verfasste.²¹¹ Tanner gab sein grundsätzliches Placet

²⁰⁷ Ebd.

²⁰⁸ StABL, NA 2161, A14, Unterlagen vom 26. August 1948 zu den Traktanden der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottingen.

²⁰⁹ StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 9 der 4. Vorstandssitzung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, 28. Juni 1948, Herisau, S. 3.

²¹⁰ Ebd., S. 4.

²¹¹ StABL, NA 2161, A14, 4. Tätigkeitsbericht der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (1. Januar 1948 bis 31. Dezember 1948), S. 4.

zum Entwurf noch vor der Jahreskonferenz in einer Vernehmlassungsantwort.²¹² Man war sich einig: Dem Schutz der Schweizer Arbeitnehmer und einer «organischen Entwicklung unserer Wirtschaft»²¹³ war alles Weitere unterzuordnen. Die zentrale Zielvorgabe der Thesen lautete: «Bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte sind die berechtigten Interessen der einheimischen Arbeitnehmer in jeder Hinsicht zu wahren. Um Missbräuche zu lohnpolitischen Zwecken und Störungen des Arbeitsfriedens zu vermeiden, sind folgende Richtlinien zu beachten.»²¹⁴ Was danach als Thesen zum «Problem der ausländischen Arbeitskräfte» folgte, war ausser der Forderung nach Einführung der Aufenthaltsbewilligung auf Widerruf, die von den Kantonen bei jeder Gelegenheit im Jahr 1948 vorgebracht wurde, «im wesentlichen eine Zusammenfassung der Grundsätze, die von den kantonalen Arbeitsämtern im Einvernehmen mit der Sektion für Arbeitskraft des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit und den kantonalen und eidgenössischen Fremdenpolizeibehörden während der Jahre seit Kriegsende vertreten und in praxi verfolgt worden sind», wie der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Adolf Ballmer gegenüber Volkswirtschaftsdirektor Gschwind festhielt, als ihm dieser die erste Entwurfsfassung der Thesen zur Vernehmlassung vorlegte. Daher ging Ballmer auch davon aus, dass kein Arbeitsamtschef diese Thesen ablehnen und es Unterschiede in der Auffassung nur in Nuancen geben würde. Grundsätzlich würden sich die Arbeitsämter um die ideelle Unterstützung «von Seiten der für die kantonalen Volkswirtschaften verantwortlichen Männer» freuen.²¹⁵ Dass über die Thesen in ihren Grundsätzen unter den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und Arbeitsamtsvorstehern Konsens bestand, zeigte sich auch darin, dass die in den Thesen festgehaltenen Richtlinien in wichtigen Punkten den bereits an der Jahreskonferenz der VDK vom 21./22. November 1947 von Gafner vorgestellten Grundsätzen der Ausländerbeschäftigung des Kantons Bern entsprachen, die damals unter den Volkswirtschaftsdirektoren allgemein Anklang gefunden hatten.²¹⁶ Allerdings enthielten die sehr detaillierten Thesen auch umstrittene Regelungen, die zwar in manchen Kantonen offenbar so praktiziert wurden, jedoch gegen die Richtlinien der Eidgenössischen Fremdenpolizei und des BIGA sowie gegen zwischenstaatliche Regelungen wie das Rekrutierungsabkommen mit Italien verstiessen und nicht als allgemein verbindliche Leitlinien der Ausländerkontrolle für sämtliche Kantone taugten, da sie einen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand erforderten.

212 StABL, NA 2161, A14, «Vernehmlassung» von Herrn Regierungsrat E. Tanner, Herisau, 20. August 1948.

213 StABL, NA 2161, A14, Thesen zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 1 (Beilage zu: Unterlagen vom 26. August 1948 zu den Traktanden der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen).

214 Ebd., S. 2.

215 StABL, NA 2161, A14, Kantonales Arbeitsamt, Ballmer, Liestal, 19. 8. 1948, an die Direktion des Innern Baselland. Betrifft: Thesen der schweizerischen Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz vom 12. August 1948 zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 1.

216 StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 8 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 21. und 22. November 1947 in Neuenburg, S. 15 f.

Die Diskussion der Thesen an der VDK-Jahreskonferenz im September 1948

Dass die Thesen in der vom Vorstand aufgestellten, detaillierten Fassung nicht auf ungeteilte Zustimmung stiessen, zeigte sich an der Jahreskonferenz der VDK am 17./18. September 1948 in Bottmingen, wo die Volkswirtschaftsdirektoren die Thesen unter Beteiligung der massgeblichen Bundesbeamten diskutierten. Sowohl der Chef der Polizeiabteilung des EJPD Heinrich Rothmund als auch BIGA-Direktor Max Kaufmann, die als Referenten zu dem an der Konferenz umfassend behandelten «Problem der ausländischen Arbeitskräfte» eingeladen worden waren, bekundeten zwar wie alle übrigen Konferenzteilnehmer ihr Einverständnis mit der Grundrichtung der Thesen, doch meldeten sie Vorbehalte gegen einzelne Forderungen der Kantone an, weil sie diese als rechtlich unhaltbar und unpraktikabel einstufte. Kaufmann verlangte daher, dass diese Thesen unter keinen Umständen veröffentlicht werden dürften, und Rothmund legte den Volkswirtschaftsdirektoren nahe, «[i]hre Thesen etwas weniger scharf und detailliert zu formulieren, damit die Praxis der Arbeitsämter beweglich bleibt».²¹⁷ Diesen konkreten Ratschlag formulierte Rothmund, nachdem er sich grundsätzlich gegen die von den Kantonen geforderten allzu restriktiven und ganz auf Kontrolle ausgerichteten Anliegen ausgesprochen hatte. Mit einprägsamen Worten plädierte er für eine massvolle, praktikable, die Bürokratie nicht überfordernde und flexible Regelung, die «den vielfältigen Lebensverhältnissen angepasst» werden könne und nicht zuletzt auch die Ausländer respektieren solle. «Das Bestreben muss dahin gehen, mit einem möglichst einfachen Apparat beim Bund – eidgenössische Fremdenpolizei und Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit – und bei den Kantonen – Fremdenpolizei und Arbeitsämter – eine möglichst wirksame Kontrolle zu erreichen. Auf der anderen Seite müssen wir uns klar sein darüber, dass auch der ausländische Arbeiter keine Schachfigur ist, die beliebig hin- und hergeschoben werden kann. Er darf auch nicht bloss als Verdienner betrachtet werden, ist er doch, wie der Schweizer, auch ein Diener an der Schweizer Volkswirtschaft.»²¹⁸

Nach diesen Einwänden Rothmunds gegen die einseitig auf die Bedürfnisse der kantonalen Arbeitsmärkte und auf eine möglichst umfassende Kontrolle der ausländischen ArbeiterInnen ausgerichteten Positionen der Volkswirtschaftsdirektoren, war im Prinzip bereits klar, dass die VDK-Thesen nicht zu Richtlinien erhoben werden konnten, welche von sämtlichen Akteuren des Schweizer Arbeitsmigrationsregimes unterschrieben wurden. Dennoch wurden die Thesen im Anschluss an die Jahreskonferenz unter grossem Aufwand weiterbearbeitet. Im Hinblick auf die Vernehmlassung der Thesen in den Kantonen wurde ein etwas entschlackter zweiter Entwurf verfasst, wobei die nach den Diskussionen an der Jahreskonferenz erfolgten Änderungen vor allem Punkte betrafen, welche Tanner

²¹⁷ StABL, NA 2161, A14, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, 17. September 1948 in Bottmingen. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, über ausländische Arbeitskräfte, S. 11.

²¹⁸ Ebd.

in seiner Vernehmlassung zuhanden des Vorstands bereits im Vorfeld der Jahreskonferenz als unpraktikabel moniert hatte und daher vor allem pragmatischer Natur waren.²¹⁹ Gleichzeitig redigierte Heinrich Rothmund jene Passagen, die er an der Jahreskonferenz der VDK kritisiert hatte und die seiner Ansicht nach öffentlich so nicht zu vertreten waren.²²⁰ Nachdem die zweite Entwurfsfassung der VDK-Thesen zusammen mit Rothmunds Änderungsvorschlägen Anfang November 1948 bei den Kantonen in die Vernehmlassung gegangen war, besprach das BIGA sie am 9./10. November 1948 an einer Fachkonferenz mit den kantonalen Arbeitsamtsvorstehern und liess seine Änderungswünsche ebenfalls dem Vorstand der VDK zukommen.²²¹

Die Bereinigung und Verabschiedung der Thesen im Winter 1948/49

Aufgrund der Ergebnisse dieser komplexen Vernehmlassung verfasste das Sekretariat der VDK, das heisst der Berner Volkswirtschaftsdirektor Gafner als Präsident und sein Arbeitsamtsvorsteher Luck als Sekretär, die dritte Fassung der Thesen,²²² welche schliesslich am 19. Januar 1949 an einer erweiterten Vorstandssitzung der VDK verabschiedet wurde.²²³ Ein Vergleich mit den ersten beiden Fassungen der Thesen und den diversen im Verlauf der umfassenden Diskussionen und der schriftlichen Vernehmlassung vorgeschlagenen Änderungen zeigt, dass die Schlussfassung dem ursprünglichen Entwurf im Wesentlichen sehr nahe blieb. Insbesondere die Änderungsvorschläge von Rothmund wurden zurückgewiesen. Die Änderungsvorschläge des BIGA und der Fachkonferenz der Arbeitsamtsvorsteher hingegen wurden weitgehend übernommen, waren diese doch weitestgehend im Sinn der ursprünglichen Version, wenn auch praktikabler formuliert. Auch deckten sich diese Vorschläge mit einer Mehrheit der eine sehr grosse Bandbreite aufweisenden Vernehmlassungsantworten der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren. Es ist zu vermuten, dass in der Vernehmlassung viele der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren mit ihren Arbeitsamtsvorstehern Rücksprache nahmen, wie

219 StABL, NA 2161, A14, Thesen zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte, 2. Entwurf, vom 17. 9. 1948. (Beilage zu: VDK-Rundschreiben Nr. 81: Konferenz kant. Volkswirtschaftsdirektoren, Präsident Gafner, Bern, 8. 11. 1948, an die Herren Mitglieder der Konferenz kant. Volkswirtschaftsdirektoren). Vgl. mit StABL, NA 2161, A14, «Vernehmlassung» von Herrn Regierungsrat E. Tanner, Herisau, 20. August 1948 (Beilage zu: Unterlagen vom 26. August 1948 zu den Traktanden der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen).

220 StABL, NA 2161, A14, Änderungsanträge Rothmund: «Genf, den 14. Oktober 1948. Zu den von der Konferenz kant. Volkswirtschaftsdirektoren aufgestellten Thesen zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte. (Zweiter Entwurf)», S. 1 (Beilage zu: VDK-Rundschreiben Nr. 81: Konferenz kant. Volkswirtschaftsdirektoren, Präsident Gafner, Bern, 8. 11. 1948, an die Herren Mitglieder der Konferenz kant. Volkswirtschaftsdirektoren).

221 StABL, NA 2161, A14, 4. Tätigkeitsbericht der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (1. Januar 1948 bis 31. Dezember 1948), S. 4.

222 StABL, VR 3205, M.II.1950, 5. Tätigkeitsbericht der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (1. Januar 1949 bis 31. Dezember 1949), S. 3.

223 StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 11 der 5. erweiterten Vorstandssitzung der Konferenz kant. Volkswirtschaftsdirektoren. 19. 1. 1949, Olten, S. 8.

es im Kanton Baselland geschah,²²⁴ was erklären würde, dass sich die Haltung der Volkswirtschaftsdirektoren und der Arbeitsamtsvorsteher weitgehend deckten. Auch die zentrale Funktion des Berner Arbeitsamtsvorstehers Luck als Sekretär der VDK bei der Redaktion der Thesen erklärt, weshalb sich die VDK und die Arbeitsamtsvorsteher bezüglich der Thesen einig waren.

Die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und Arbeitsamtsvorsteher bestanden trotz Rothmunds Einwänden, die sich gegen allzu restriktive Regelungen zuungunsten der Ausländer richteten, vor allem darauf, die möglichst umfassende Regulierung der Zulassung der ausländischen Arbeitskräfte in den Thesen festzuschreiben. Der Schutz des eigenen Arbeitsmarkts wurde über sämtliche rechtliche Bedenken von Rothmund gestellt. Im Sinn «einer aktiven Arbeitsmarktpolitik» sollten die Bewilligungen für Ausländer möglichst eng gefasst und kontrolliert werden. In drei umstrittenen Punkten beharrte die VDK gar auf einer derart restriktiven Linie, dass diese nicht nur von Rothmund, sondern auch vom BIGA und der Fachkonferenz der Arbeitsamtsvorsteher abgelehnt wurde. Bei den Aufenthaltsbewilligungen auf Widerruf, auf deren Einführung sie drängten, wollte die VDK extrem kurze Fristen festlegen. Für die Bewilligung eines interkantonalen Stellenwechsels eines Ausländers setzten sie Einvernehmen zwischen den Arbeitsämtern der betroffenen Kantone voraus. Bei Stellenwechseln von Ausländern musste generell die Zustimmung des Arbeitgebers eingeholt werden. Schliesslich sollten Ausländer, die zu Reise-, Besuchs- und Erholungszwecken eingereist waren, nur ausnahmsweise eine Arbeitsbewilligung erhalten.²²⁵

Das selbstbewusste Hinweggehen der VDK über die Einwände Rothmunds, die Thesen seien zu restriktiv, stellte die Durchsetzungskraft der eidgenössischen Behörden gegenüber den Kantonen infrage, gerade auch hinsichtlich ihrer internationalen Verpflichtungen, wie z. B. gegenüber Italien. Die Thesen der VDK verdeutlichten insofern die Macht der Kantone im kantonalisierten Zulassungsregime für ausländische Arbeitskräfte. Nicht nur ihr Inhalt und ihre Entstehungsgeschichte zeugten vom längeren Hebel, an dem die Kantone dank ihrer Bewilligungskompetenz sassens, sondern auch ihre Bereinigung und Verabschiedung am 19. Januar 1949, als die Thesen in Bezug auf ihre Verbindlichkeit vom Vorstand der VDK selbst relativiert wurden, um den einzelnen Kantonen möglichst grosse Freiheiten in ihrer Arbeitsmarktpolitik zu garantieren.

Der Vorstand relativierte die Bedeutung der Thesen, offensichtlich weil die Meinungen dazu im Detail weit auseinandergingen, nicht nur zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden, sondern auch zwischen den verschiedenen kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren. Im Vorstand, dessen Sicht der Dinge die

224 Gschwind hat Ballmer zu allen drei Fassungen der Thesen um seine Meinung gefragt. Siehe oben, S. 222, und unten, S. 226 f.

225 Siehe insbesondere die Punkte IV.2, V.3 und VI. der Thesen in StABL, NA 2161, A14, Thesen zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte. 3. Entwurf (Beilage zu: Konferenz kant. Volkswirtschaftsdirektoren, Präsident Gafner, Bern, 7. 1. 1949, an die Herren Mitglieder des Vorstandes der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren. Thesen zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte).

Thesen entsprachen, war man sich bewusst, dass in den strittigen Punkten keine Einigkeit und somit keine hohe Verbindlichkeit der Thesen mehr zu erzielen sein würde. Daher wurde am Ende der langen «Leidenszeit», wie der Berner Volkswirtschaftsdirektor und Vorsitzende der VDK Gafner an der VDK-Vorstandssitzung vom 19. Januar 1948 die beschwerliche Entstehungsgeschichte der Thesen nannte,²²⁶ kein unverhältnismässiger Aufwand zu deren Verabschiedung mehr betrieben. Da eine weitere Differenzbereinigung auf dem Zirkularweg oder an einer Plenarsitzung als zu kompliziert erachtet wurde, erledigte der Vorstand das Geschäft in eigener Regie. Wie oben erwähnt, stellte das Sekretariat der VDK, Gafner und Luck, aus allen eingegangenen Vernehmlassungen eine Kompromissfassung zusammen, was «nicht geringe Schwierigkeiten» bot.²²⁷ Dieser dritte Entwurf gelangte nicht nochmals vor die gesamte VDK, sondern wurde an einer allen interessierten Volkswirtschaftsdirektoren offenstehenden erweiterten Vorstandssitzung ohne weitere Änderungen in globo verabschiedet.²²⁸ Allein zu diesem Zweck wäre die erweiterte Vorstandssitzung übrigens gar nicht einberufen worden. Die Gelegenheit zur schlanken Bereinigung der Thesen wurde vom Vorstand der VDK ergriffen, als die Vernehmlassung zum Entwurf der Vollziehungsverordnung des EJPD zum ANAG Anfang 1949 eine Sitzung erforderlich machte.²²⁹ Diese konkrete Gesetzgebungsarbeit hatte der Arbeit an den Thesen den Rang abgelaufen.

Die VDK relativierte im Kreisschreiben, mit dem sie die bereinigten Thesen versandte, deren Verbindlichkeit mit der Aussage, dass es sich «naturgemäss nicht um Vorschriften, sondern nur um Empfehlungen und Richtlinien handelt». Die an sich durch die Thesen angestrebte «Angleichung der Praxis in den verschiedenen Kantonen» konnte bloss noch als «wünschbar» bezeichnet werden.²³⁰ Dementsprechend versicherten sich der Baselbieter Volkswirtschaftsdirektor Gschwind und sein Arbeitsamtsvorsteher Ballmer in einem Briefwechsel anlässlich der Verabschiedung der Thesen durch den VDK-Vorstand gegenseitig der begrenzten Bedeutung der Thesen für die tatsächliche kantonale Zulassungspraxis und somit ihrer eigenen Entscheidungsfreiheit. Beiden lag daran zu betonen, dass sie sich nicht an die in den Thesen formulierten Richtlinien halten mussten, sondern bloss an die gültigen Gesetze. Daher werde «den Kantonen in der Praxis immer noch ein genügender Spielraum gelassen».²³¹ Ballmer bestätigte Gschwinds Einschätzung, es handle sich «bei diesen Thesen ja, wie sie selber

226 StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 11 der 5. erweiterten Vorstandssitzung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, 19. 1. 1949, Olten, S. 6.

227 Ebd., S. 8 (Votum Gafner).

228 Ebd., S. 8.

229 StABL, NA 2161, A14, Kreisschreiben Nr. 83. Konferenz kant. Volkswirtschaftsdirektoren, Präsident Gafner, Bern, 11. 1. 1949, an die Herren Mitglieder der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren.

230 StABL, NA 2161, A14, Kreisschreiben Nr. 84. Konferenz kant. Volkswirtschaftsdirektoren, Präsident Gafner, Bern, 27. 1. 1949, an die Herren Mitglieder der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren.

231 StABL, NA 2161, A14, Direktion des Innern, Liestal, 10. 1. 1949, an das kant. Arbeitsamt.

schreiben, lediglich um grundsätzliche Richtlinien [...], die nicht hinsichtlich jeder Einzelheit wie eine gesetzliche Vorschrift befolgt werden müssen, soweit besondere Verhältnisse und vernünftige Überlegung abweichende Massnahmen im konkreten Falle nahelegen».²³²

Die Bedeutung der Thesen wurde auch dadurch relativiert, dass bei ihrem Versand der ursprünglich von BIGA-Direktor Kaufmann geäusserte Wunsch wiederholt wurde, sie dürften in keiner Weise veröffentlicht werden. Das Licht der Öffentlichkeit wurde offenbar vor allem wegen der rechtlichen Bedenken Rothmunds gescheut. Gegenüber Italien wären solch restriktive Richtlinien, die zum Teil klar gegen das Rekrutierungsabkommen verstiessen, nicht präsentabel gewesen. Und im Inland hätten diese Richtlinien bei Arbeitgebern und Arbeitnehmerorganisationen einerseits Unverständnis, andererseits Begehrlichkeiten hervorrufen können.

Fazit zu den Thesen der VDK

Trotz der langen und intensiven Diskussionen um die Thesen der VDK zum «Problem der ausländischen Arbeitskräfte», an der die Spitzen von Bund und Kantonen beteiligt waren, darf deren Wirkung also nicht überschätzt werden. Sie wurden im Januar 1949 zwar verabschiedet und an die Mitglieder der VDK versandt, doch war sich die VDK der beschränkten Wirkung der Richtlinien bewusst, die weder allgemein verbindlich waren noch einen von allen Beteiligten mitgetragenen Konsens darstellten. Der Versuch der VDK, mit den Thesen eine einheitliche, restriktive Linie in der Ausländerzulassung der Kantone festzulegen, gelang nicht. Es blieb letztlich den einzelnen Kantonen überlassen, wie streng sie die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Richtlinien des Bundes auslegen wollten. Einfluss hatten die VDK-Thesen auf die Praxis im Schweizer Arbeitsmigrationsregime dennoch, in verbindlichem Mass allerdings bloss mit den zumindest vom BIGA und von den kantonalen Arbeitsmarktbehörden unbestrittenen Grundsätzen, denn das BIGA machte sich die von der VDK erarbeitete Zusammenstellung zunutze und verwendete sie als eine der Grundlagen zur Ausarbeitung seiner allgemeinen Weisungen an die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente vom 3. Mai 1949.²³³

Entgegen ihrer beschränkten respektive schwer nachweisbaren direkten Wirkung auf die Praxis sind die VDK-Thesen für den Prozess der Neugestaltung des Schweizer Arbeitsmigrationsregimes 1948/49 höchst bedeutsam. Die Diskussionen um die Thesen zeigen erstens, welche grosse Bedeutung die Beteiligten dem «Problem» beimassen und wie der Fokus der VDK beim Thema «Beschäft-

232 StABL, NA 2161, A14, Kantonales Arbeitsamt Baselland, der Vorsteher Ballmer, Liestal, 13. 1. 1949, an die Direktion des Innern Baselland. Betrifft: Thesen der schweizerischen Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte. 3. Entwurf vom 7. Januar 1948. Ausrichtung von Versetzungszulagen an arbeitslose Bauarbeiter.

233 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 11. und 12. Mai 1949 in Romanshorn. Protokoll, S. 4 (Votum Schlanser, BIGA).

tigung ausländischer Arbeitskräfte» während seiner gesamten Behandlung vom Sommer 1947 bis in den Frühling 1949 stets auf der Verringerung der Zahl der AusländerInnen lag, zweitens, wie um die Themenführerschaft zwischen den involvierten Behörden (hier nicht in erster Linie zwischen Kantonen und Bund, sondern zwischen Arbeitsmarktbehörden und Fremdenpolizei) gerungen wurde, und drittens, wie schwierig bis unmöglich es im vollzugsföderalistischen System war, eine einheitliche Praxis zu schaffen.

Die neue Vollziehungsverordnung (ANAV) des EJPD zum ANAG vom 1. März 1949: Einschränkung der im Januar 1948 erlangten Oberhoheit der Arbeitsmarktbehörden über die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften durch die Fremdenpolizei

Der in den Diskussionen um die VDK-Thesen zwischen den Arbeitsmarktbehörden der Kantone (und des Bundes) und der Eidgenössischen Fremdenpolizei zutage getretene Grundsatz- und Kompetenzstreit um die Ausländerzulassung wurde während der definitiven Ausgestaltung des neuen Arbeitsmigrationsregimes im Herbst und Winter 1948/49 auf einer weiteren, aufgrund ihrer rechtlichen Verbindlichkeit noch bedeutsameren Ebene ausgetragen. Beim Erlass der ANAV ging es nicht mehr um blossе Richtlinien, sondern um die rechtswirksame Konkretisierung des ANAG für den Vollzug durch die zuständigen Behörden.

Anfang Dezember 1948 ging ein Aufschrei durch den Vorstand der VDK. Die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren hatten realisiert, dass sie vom EJPD nicht in die Vernehmlassung zur neuen Vollziehungsverordnung mit einbezogen worden waren,²³⁴ und dies bloss zwei Monate nachdem die Volkswirtschaftsdirektoren an ihrer Jahreskonferenz vom 17./18. September 1948 in Bottmingen mit Polizeiabschefs Rothmund und BIGA-Direktor Kaufmann das «Problem der ausländischen Arbeitskräfte» eingehend erörtert hatten und daher dachten, sie hätten einen stabilen Kontakt zu den beiden in der Arbeitsmigrationspolitik entscheidenden Bundesstellen etabliert – gerade auch zur Eidgenössischen Fremdenpolizei, da sich ja Heinrich Rothmund bei der Bereinigung ihrer Thesen zum «Problem der ausländischen Arbeitskräfte» engagierte, nachdem er zu deren Beratung an die VDK-Jahreskonferenz eingeladen worden war.²³⁵

Die Aufregung unter den Volkswirtschaftsdirektoren war nicht bloss deshalb gross, weil man sich übergangen fühlte und jäh aus dem Glauben aufgeschreckt worden war, man könne im Kontakt mit den Bundesbehörden die Ausgestaltung des Arbeitsmigrationsregimes stets mitbestimmen. Nein, man war durch einen Bericht des Zürcher Volkswirtschaftsdirektors Henggeler auch darauf aufmerksam gemacht worden, «auf Seiten der Polizeiabschefs des EJPD bestehe allem

234 StABL, NA 2161, A14, 4. Tätigkeitsbericht der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (1. Januar 1948 bis 31. Dezember 1948), S. 4.

235 StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 11 der 5. erweiterten Vorstandssitzung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren. 19. 1. 1949, Olten, S. 3 (Votum Gafner).

Anschein nach die Absicht, die bisherigen Zuständigkeiten der Arbeitsämter in der Ausländerfrage zu beschneiden».²³⁶ Daher habe die Polizeiabteilung eine Vollziehungsverordnung zuungunsten der Arbeitsmarktbehörden entworfen. Diese Befürchtung gründete auf zwei Tatsachen. Erstens waren neben den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und der VDK auch das BIGA und die kantonalen Arbeitsämter nicht in die Erarbeitung des Entwurfs einbezogen worden. Und zweitens enthielt der Entwurf des EJPD vom 12. November 1948, der ansonsten dem im ANAG vom 8. Oktober 1948 konsolidierten neuen Arbeitsmigrationsregime vom 20. Januar 1948 entsprach und daher weitgehend unbestritten war, als umstrittensten Punkt ausgerechnet eine Einschränkung der Kompetenzen der kantonalen Arbeitsämter im Zulassungsverfahren gegenüber den Fremdenpolizeibehörden, was eine Abänderung der mit den Bundesratsbeschlüssen vom 20. Januar 1948 eingeführten Regelung bedeutete.

Die ANAV: eine Fremdenpolizei-Vorlage

Die ANAV war in der Tat eine Vorlage der Fremdenpolizei. Den durch die Polizeiabteilung des EJPD aufgesetzten Entwurf der neuen Vollziehungsverordnung²³⁷ besprachen der stellvertretende Chef der Polizeiabteilung Jezler und der stellvertretende Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei Brunner mit den kantonalen Fremdenpolizeichefs an deren Jahreskonferenz vom 3./4. September 1948, um Anregungen durch die Kantone zu erhalten.²³⁸ Am 15. November schickte das EJPD den Entwurf in einer Fassung vom 12. November 1948 zur Vernehmlassung an die kantonalen Polizeidirektionen und somit indirekt wiederum an die Fremdenpolizeibehörden.²³⁹ An der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs erläuterte Brunner das Vorhaben der Eidgenössischen Fremdenpolizei, die starre Regelung vom 20. Januar 1948, wonach die kantonale Fremdenpolizei jedes Stellenantrittsgesuch dem Arbeitsamt vorlegen musste, wieder etwas zu lockern: «Wir fragen uns aber dabei, ob es nicht doch nötig wäre, ein Türchen auf zu tun, damit wiederum die Möglichkeit rechtlich geschaffen wird, dass in gewissen Berufen, wie z. B. bei den Dienstmädchen[,] oder gewissen Berufszweigen der Bauarbeiter, von der Unterbreitung eines

236 StABL, NA 2161, A14, 4. Tätigkeitsbericht der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (1. Januar 1948 bis 31. Dezember 1948), S. 4.

237 StABL, NA 2172, B1, 1948, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Ed. von Steiger, Bern, den 15. November 1948, An die Polizeidirektoren der Kantone. Revision der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

238 CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, S. 8–11; dazu auch: Beilage 2: Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 und der Vollziehungsverordnung. Zusammenfassung des Referates von Dr. Jezler (Stv. Chef der Polizeiabteilung des Bundes) an der Konferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 3. 9. 48 in Genf, S. 1.

239 StABL, NA 2172, B1, 1948, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Ed. von Steiger, Bern, den 15. November 1948, An die Polizeidirektoren der Kantone. Revision der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

jeden Einzelgesuches ans Arbeitsamt abgesehen werden kann, insbesondere dann, wenn das BIGA für gewisse Berufszweige *generelle* Gutachten abgeben kann.»²⁴⁰ Die kantonalen Fremdenpolizeichefs unterstützten diesen wichtigen Änderungsvorschlag der Eidgenössischen Fremdenpolizei zum bestehenden Arbeitsmigrationsregime im Entwurf der ANAV, wie es der Luzerner Fremdenpolizeichef Dietschy stellvertretend zum Ausdruck brachte: «Es muss tatsächlich ein Türchen offen bleiben, damit die Fremdenpolizei nicht ganz von den Arbeitsämtern abhängig ist.»²⁴¹

Die für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden können sich in der Vernehmlassung zur ANAV doch noch Gehör verschaffen

Nachdem die VDK von ihrem Vorstandsmitglied Henggeler über die «selbstherrliche Haltung» der Eidgenössischen Fremdenpolizei in der Erarbeitung der neuen Vollziehungsverordnung ins Bild gesetzt worden war und erfahren hatte, dass sich auch das BIGA darum bemühte, die Anliegen der für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden doch noch in die ANAV einzubringen, obwohl es in deren Ausarbeitung von der Fremdenpolizei übergangen worden war,²⁴² mobilisierte die VDK mittels Kreisschreiben vom 16. Dezember 1948 ihre Mitglieder und forderte sie auf, bei den Polizeidirektionen ihrer Kantone zu intervenieren, damit sich diese in den Vernehmlassungsantworten an das EJPD für die Wahrung der «arbeitsmarktlichen Belange» einsetzen würden, was mit etlichem Erfolg gelungen sei.²⁴³ Gleichzeitig gelangte die VDK mit einer Eingabe an den Bund, das heisst an EVD-Vorsteher Rubattel, um das BIGA in seinen Bestrebungen zu unterstützen, «sich zum Entwurf Gehör zu verschaffen».²⁴⁴ Ziel müsse es sein, «das Mitspracherecht der Behörden des Arbeitsnachweises bei der Behandlung von Einreisegesuchen für Ausländer mindestens im bisherigen Umfang beizubehalten».²⁴⁵ Die Initiative der VDK hatte Erfolg. Das EVD, welches in der Zwischenzeit zudem «Abänderungsvorschläge des BIGA beim EJPD mit Nachdruck unterstützte» – es hatte am 2. Dezember 1948 dem EJPD Anträge eingereicht, welche die Sektion für Arbeitskraft des BIGA aufgrund von Beratungen in der Fachkonferenz der Vorsteher der schweizerischen Arbeitsämter aufgestellt hatte –,²⁴⁶ intervenierte im Sinn der kantonalen

²⁴⁰ CH-BAR#E4300B#1971/4#208*, AZ E.020, Procès-verbal de la 8me assemblée générale de l'association des chefs des polices cantonales des étrangers tenue à Genève les 3 et 4 septembre 1948, S. 9 (Hervorhebung im Original unterstrichen).

²⁴¹ Ebd., S. 11.

²⁴² StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 11 der 5. erweiterten Vorstandssitzung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren. 19. 1. 1949, Olten, S. 4 (Votum Henggeler).

²⁴³ Ebd., S. 2.

²⁴⁴ Ebd., S. 3.

²⁴⁵ StABL, NA 2161, A14, 4. Tätigkeitsbericht der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (1. Januar 1948 bis 31. Dezember 1948), S. 4.

²⁴⁶ StABL, NA 2161, A14, Kantonales Arbeitsamt Baselland, der Vorsteher Ballmer, Liestal, 13. 1. 1949, an die Direktion des Innern Baselland. Betrifft: Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Vollziehungsverordnung. Entwurf vom 12. November 1948, S. 1.

Volkswirtschaftsdirektoren bei EJPD-Vorsteher von Steiger, worauf dieser der VDK Gelegenheit gab, sich «zum Verordnungsentwurf bis am 22. Januar 1949 zu äussern».²⁴⁷ Von Steiger liess der VDK mit seinem Schreiben vom 8. Januar neben dem von der Polizeiabteilung ausgearbeiteten Entwurf auch die vom BIGA verfassten Abänderungsvorschläge des EVD zukommen.

Die Haltung der für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden zum ANAV-Entwurf

Der Vorstand der VDK verabschiedete an einer extra zu diesem Zweck einberufenen erweiterten Vorstandssitzung am 19. Januar 1949 – neben den vier die VDK prägenden Vorstandsmitgliedern Gafner, Henggeler, Tanner und Gschwind waren mit dem Solothurner Dietschi und dem Glarner Landolt zwei weitere Volkswirtschaftsdirektoren anwesend – eine Stellungnahme zuhanden des EJPD, die sich den Abänderungsvorschlägen des BIGA anschloss, da sich diese mit den Anliegen der kantonalen Arbeitsmarktbehörden deckten.²⁴⁸ Mit Vehemenz unterstrich die VDK die Position des BIGA, dass die für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden mindestens im Rahmen der bisherigen Regelung vom 20. Januar 1948 die Kontrolle über die Zulassung von ausländischen Arbeitskräften haben sollten, um eine Politik im Interesse des Schweizer Arbeitsmarkts und der einheimischen ArbeiterInnen ausüben zu können, wie es von den Arbeitsmarktbehörden im System der Sozialpartnerschaft verlangt werde: «Es ist tatsächlich so, dass die Mitwirkung der für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen an Ausländer sich in den letzten Jahren zusehends als notwendiger erwiesen hat. Dies nicht nur mit Rücksicht auf die Lage des Arbeitsmarkts (Frage des einheimischen Ersatzes), sondern auch deshalb, weil die Wahrung der übrigen Interessen der einheimischen Arbeitskräfte (Schutz der Arbeitsbedingungen) durch die Entwicklung des Arbeitsrechtes, insbesondere der kollektivvertraglichen Regelungen, immer bedeutungsvoller geworden ist und auch in Zukunft wichtig bleiben dürfte.»²⁴⁹ Und da sich zudem momentan ein Abflauen der Konjunktur abzeichne, müssten Aufenthaltsgesuche erwerbstätiger Ausländer gerade jetzt im genannten arbeitsmarktpolitischen Sinn strenger beurteilt werden. Dazu müssten die Kompetenzen zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden klar voneinander abgegrenzt sein, um «die Beurteilung der wirtschaftlichen Belange den Arbeitsämtern zu überlassen, welche die Verhältnisse kennen».²⁵⁰ An ihrer Vorstandssitzung vom 19. Januar 1949 begründeten die Volkswirtschaftsdirektoren ihre Stellungnahme noch weiter: Nur wenn die Arbeitsmarktbehörden allein zuständig seien, bleibe die im Bundesratsbeschluss vom 20. Januar 1948 «trotz weitgehender Kompetenzverlagerung vom Bund auf

247 StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 11 der 5. erweiterten Vorstandssitzung der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren. 19. 1. 1949, Olten, S. 3.

248 Ebd., S. 6.

249 StABL, NA 2161, A14, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, Präsident Gafner, Bern, 21. Januar 1949, an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, S. 1.

250 Ebd., S. 2.

die Kantone» durch die Kompetenzaufteilung zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden ermöglichte «Berücksichtigung der gesamtschweizerischen Arbeitsmarktlage bei der Begutachtung der Aufenthaltsgesuche für Ausländer gewährleistet». ²⁵¹

Die VDK setzte sich derart vehement gegen die von der Polizeiabteilung des EJPD mit ihrem ANAV-Entwurf verfolgte «Tendenz, die Beurteilung der wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Seite der Aufenthaltswfälle nicht mehr voll und ganz den Arbeitsnachweisbehörden vorzubehalten», ein, weil sie partout nicht wollte, «dass die Fremdenpolizeibehörden weder direkt noch indirekt Arbeitsmarktpolitik treiben, da ihnen dafür der Überblick fehlt». ²⁵² Die alleinige Hoheit über die Ausländerzulassung als wichtigen Faktor der Arbeitsmarktpolitik war den Arbeitsmarktbehörden aufgrund ihrer nicht in allen Kantonen guten Erfahrung in der Zusammenarbeit mit den Fremdenpolizeibehörden äusserst bedeutsam, wie der Berner Volkswirtschaftsdirektor erläuterte: «Von grösserer Bedeutung als der Wortlaut der Bestimmungen ist allerdings das Verhältnis, das zwischen der Fremdenpolizei und dem Arbeitsamt in den einzelnen Kantonen besteht. Bei uns im Kanton Bern haben wir glücklicherweise eine gute Zusammenarbeit, ich weiss aber, dass dem leider nicht überall so ist.» ²⁵³ Von einem schwierigen Verhältnis in seinem Kanton berichtete der Zürcher Volkswirtschaftsdirektor Henggeler: «Im Kanton Zürich konnte nur mit etwelcher Mühe erreicht werden, dass die Fremdenpolizei das Arbeitsamt in den Ausländerfällen begrüsst. Dabei stellt sich oft die Frage, ob die Stellungnahme des Arbeitsamtes nur ein Gutachten darstellt oder entscheidend ist.» ²⁵⁴ Henggeler war es denn auch, der die VDK dazu gebracht hatte, sich in die Vernehmlassung zur ANAV einzuschalten, die Anliegen der Arbeitsmarktbehörden gegen die Fremdenpolizei vehement zu verteidigen und die Entscheidungsbefugnis in der Ausländerzulassung zweifelsfrei den Arbeitsämtern zuzuweisen. Im Prinzip sollte also laut der gemeinsamen Forderung von EVD, BIGA, VDK und Arbeitsämtern die Regelung des «Bundesratsbeschlusses über die Zusammenarbeit der Fremdenpolizei mit den Behörden des Arbeitsnachweises vom 20. Januar 1948» in die Vollziehungsverordnung übernommen und jegliche Verwässerung durch die Fremdenpolizei verhindert werden.

Der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Adolf Ballmer unterstützte diese Forderung «uneingeschränkt», wie er gegenüber dem Vorsteher der Direktion des Innern Hugo Gschwind erläuterte, als dieser ihn am 13. Januar 1949 im Hinblick auf die Diskussion des ANAV-Entwurfs in der erweiterten Vorstandssitzung der VDK vom 19. Januar 1949 um eine Stellungnahme gebeten hatte. Den Kern der gemeinsamen Änderungsvorschläge des EVD, der Sektion für Arbeitskraft des BIGA und der kantonalen Arbeitsamtsvorsteher, die vom VDK übernom-

²⁵¹ StABL, NA 2161, A14, Protokoll Nr. 11 der 5. erweiterten Vorstandssitzung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren. 19. 1. 1949, Olten, S. 3.

²⁵² Ebd., S. 4.

²⁵³ Ebd.

²⁵⁴ Ebd.

men wurden, deutsche Ballmer gegenüber Gschwind als «Auffassung und Bedürfnis der schweizerischen Arbeitsämter» aus: «Was wir unter allen Umständen brauchen, das ist die volle Unterstützung unserer Bestrebungen zum Schutze des Arbeitsmarktes durch die zum formell-rechtlichen Entscheid über Arbeitsbewilligungsbegehren zuständige Fremdenpolizeibehörde. Es bedeutet das insbesondere, dass die kantonalen Fremdenpolizeibehörden die Bestrebungen der für den Arbeitsmarkt verantwortlichen kantonalen Arbeitsämter in keiner Weise in Frage stellen.»²⁵⁵ Ballmer brachte diese an der Fachkonferenz der Schweizer Arbeitsämter mit der BIGA-Sektion für Arbeitskraft erarbeitete Position am 16. Dezember in die kantonale Vernehmlassung zur neuen Vollziehungsverordnung ein, nachdem er die Polizeidirektion gebeten hatte, ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.²⁵⁶ Die Baselbieter Polizeidirektion übermittelte die Stellungnahme des Baselbieter Arbeitsamtes am 17. Dezember 1948 mit der Empfehlung an das EJPD, «die Ausführungen soweit als möglich berücksichtigen zu wollen».²⁵⁷

Das Resultat: Die ANAV vom 1. März 1949

Trotz orchestriertem Einsatz der für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden in den 1948 verstärkt genutzten interkantonalen Strukturen (VDK, Fachkonferenz der Arbeitsämter) sowie im direkten Kontakt zwischen Kantons- und Bundesbehörden, drangen die Arbeitsmarktbehörden mit ihrer Hauptforderung zur neuen Vollziehungsverordnung nicht durch. Eine kleine, aber entscheidende Änderung in der definitiven Fassung der ANAV²⁵⁸ schränkte die Kompetenzen der kantonalen Arbeitsämter gegenüber den kantonalen Fremdenpolizeibehörden wieder ein. Die kantonale Fremdenpolizei hatte gemäss der ANAV (Art. 7, Abs. 2) bloss noch «in der Regel» und nicht mehr bei jedem Bewilligungsgesuch «das Gutachten des kantonalen Arbeitsamtes einzuholen, bevor sie einem Ausländer eine Bewilligung zum Stellenantritt erteilt». Somit wurde in der ANAV

²⁵⁵ StABL, NA 2161, A14, Kantonales Arbeitsamt Baselland, der Vorsteher Ballmer, Liestal, 13. 1. 1949, an die Direktion des Innern Baselland. Betrifft: Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Vollziehungsverordnung. Entwurf vom 12. November 1948, S. 2.

²⁵⁶ Ebd., S. 1.

²⁵⁷ StABL, NA 2172, B1, 1948, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Polizeidirektion Baselland, 17. Dezember 1948, an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement. Betr. Revision der VVO zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. – Die kantonale Fremdenpolizei hatte hingegen keine Bemerkungen zum VVO-Entwurf anzubringen. StABL, NA 2172, B1, 1948, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Ed. von Steiger, Bern, den 15. November 1948, An die Polizeidirektoren der Kantone. Revision der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. = Polizei-Dir. Prot. vom 15. 11. 48. Vermerk auf Rückseite: Polizeikommando, Abteilung Fremdenpolizei, Der Leiter: Hofer, Liestal, den 13. Dezember 1948. An die Polizei-Direktion zurück.

²⁵⁸ StABL, NA 2172, B1, 1949, Dir. des Innern Prot. Nr. 282: Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 1. März 1949) (Beilage zu: BIGA, Der Vizedirektor Holzer, Bern, den 24. März 1949. An die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente. Kreisschreiben No E 50/1949. Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer).

gegenüber der Regelung vom 20. Januar 1948 im Sinn der Polizeiabteilung des EJPD diejenige Änderung vorgenommen, welche der stellvertretende Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei Brunner an der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 3./4. September 1948 vorgeschlagen hatte.

Immerhin erhielten die kantonalen Arbeitsämter in einer anderen Formulierung der definitiven Fassung der ANAV mehr Gewicht. Auch wenn sie im Gegensatz zu den Fremdenpolizeibehörden nicht über jedes einzelne Gesuch befinden konnten und somit nicht über die gewünschte lückenlose Kontrolle des Arbeitsmarkts verfügten, wurde im Gegensatz zur Entwurfsfassung und im Sinn der Änderungsvorschläge der Arbeitsmarktbehörden als ihre Aufgabe nicht bloss die «Beurteilung der Lage des Arbeitsmarktes», sondern neu auch explizit die «Prüfung [...] der wirtschaftlichen Interessen des Landes im Zusammenhang mit dem Stellenantritt von Ausländern» definiert (ANAV, Art. 7, Abs. 2).

Die Arbeitsmarktbehörden konnten in der Revision der Vollziehungsverordnung in einem zweiten umstrittenen Artikel gegenüber der Fremdenpolizei zudem etwas Terrain gutmachen. In der aus der Sicht der Arbeitsmarktbehörden zentralen Frage des Stellenwechselforbots wurde in den Artikel 3, Absatz 5 (Entwurf, 12. November 1948, S. 4: «Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ist ermächtigt, beim Vorliegen besonderer Umstände jeden Stellenwechsel ohne ausdrückliche Bewilligung allgemein oder für bestimmte Berufsarten zu verbieten.») nach «ermächtigt» neu «auf Antrag des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements» eingefügt, wodurch punkto Stellenwechselforbot die Initiative dem BIGA zugeteilt wurde.

Wie sehr die Arbeitsmarktbehörden Mühe damit hatten, dass sie in der Zusammenarbeit mit den Fremdenpolizeibehörden gemäss der ANAV nicht – wie noch in der Regelung vom 20. Januar 1948 festgelegt und in der Vernehmlassung zur neuen Vollziehungsverordnung vehement gefordert – in jedem Fall mit ihrem Gutachten den Zulassungsentscheid der Fremdenpolizei vorwegnehmen konnten, zeigte sich in den allgemeinen Weisungen des BIGA «betreffend die Begutachtung der Einreise und des Aufenthaltes von erwerbstätigen Ausländern durch die für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörden» vom 3. Mai 1949.²⁵⁹ Bezüglich der «Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsamt» hielt das BIGA im Punkt 31 in subtilem Widerspruch zum entsprechenden Absatz der ANAV fest: «Die kantonale Fremdenpolizei hat, bevor sie einem Ausländer eine Bewilligung zum Aufenthalt mit Stellenantritt erteilt, das Gutachten des kantonalen Arbeitsamts einzuholen, wenn das Gesuch nicht zum vorneherein aus fremdenpolizeilichen Gründen abgelehnt werden muss.»²⁶⁰ Dass die Frem-

259 StABL, NA 2172, B1, 1949, Dir. des Innern Prot. Nr. 282; BIGA. Nr. EA 1/1949: Allgemeine Weisungen betreffend die Begutachtung der Einreise und des Aufenthaltes von erwerbstätigen Ausländern durch die für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörden (vom 3. Mai 1949) (Beilage zu: BIGA, Der Direktor Kaufmann, Bern, den 3. Mai 1949, An die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente. Kreisschreiben Nr. E 51/1949: Ausländische Arbeitskräfte).

260 Ebd., S. 12.

denpolizei dem Arbeitsamt ein Zulassungsgesuch bloss «in der Regel» und nicht generell zur Begutachtung vorlegen musste, wurde in den BIGA-Weisungen so definiert, dass die Fremdenpolizei ohne Konsultation des Arbeitsamts Gesuche bloss ablehnen konnte, jedoch nicht bewilligen durfte. Zudem wurde im Punkt 34 die «bindende Wirkung des Gutachtens» betont: «Die kantonale Fremdenpolizei hat sich an das Gutachten und den Antrag des Arbeitsamtes zu halten, soweit nicht andere als wirtschaftliche Erwägungen einen davon abweichenden Entscheid nahelegen.»²⁶¹ Die Kontrolle des Arbeitsmarkts und die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes oblagen gemäss der Auslegung des BIGA somit einzig den Arbeitsmarktbehörden, ohne dass ihnen die Fremdenpolizei aus anderen als nichtwirtschaftlichen Erwägungen dreinreden konnten.

Dass eine solche Vorrangstellung der Arbeitsmarktbehörden Wunschdenken war und von der Fremdenpolizei bestritten wurde, zeigte sich nicht bloss in den beschriebenen Unterschieden zwischen der ANAV und den BIGA-Weisungen. Als an der Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter vom 11./12. Mai 1949 die Anwendung der BIGA-Weisungen keine zehn Tage nach deren Erlass diskutiert wurde, artikulierte sich der durch die neuen Regelungen mitnichten aus der Welt geschaffene Kompetenzstreit zwischen Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden in einem Wortwechsel zwischen Elmar Mäder, der die Eidgenössische Fremdenpolizei vertrat, und dem Stadtzürcher Arbeitsamtsvorsteher Mario Gridazzi. Als einer der Wortführer der Arbeitsamtsvorsteher äusserte Gridazzi bezüglich der neuen Regelung die Befürchtung, «dass bei eintretendem Arbeitsmangel die Fremdenpolizei nicht immer den Anträgen der Arbeitsämter folgen wird, sodass grosse Schwierigkeiten zu erwarten sind, so lange die Fremdenpolizeibehörden auch aus andern als nur wirtschaftlichen Gründen Bewilligungen erteilen können».²⁶² Darauf verwies Mäder die Arbeitsämter, falls sie sich mit einem Entscheid der Fremdenpolizei nicht einverstanden erklären könnten, schlicht an die Bundesbehörden: Sie sollten den Fall «dem BIGA [...] melden, das seinerseits in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei einen richtigen Entscheid provozieren werde». Unmissverständlich wies Mäder die Arbeitsmarktbehörden nochmals auf den Grundsatz der Kompetenzaufteilung bei der Zulassung von ausländischen ArbeiterInnen und das dabei gültige Primat der Fremdenpolizei hin: «Mäder erinnert daran, dass die Arbeitsämter die wirtschaftliche Seite eines Falles zu beurteilen hätten, dass aber Entscheid und Verantwortung dafür bei den Fremdenpolizeibehörden liegen.»²⁶³ Die angestrebte vollständige Kontrolle und Verantwortung über den Arbeitsmarkt in Sachen Ausländerzulassung blieb den Arbeitsmarktbehörden von der Fremdenpolizei nicht bloss auf dem Papier, sondern auch in der Praxis verwehrt.

²⁶¹ Ebd.

²⁶² StABL, VR 3256, 00.03.02, Konferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 11. und 12. Mai 1949 in Romanshorn. Protokoll, S. 4.

²⁶³ Ebd., S. 4 f.

Fazit zum Disput zwischen der Fremdenpolizei- und der Arbeitsmarktbehörden um die ANAV

VDK, kantonale Volkswirtschaftsdirektoren, Arbeitsämter, BIGA und EVD konnten zwar die in der Verantwortung des EJPD stehende ANAV im zentralen Punkt der Kompetenzteilung zwischen den kantonalen Arbeitsämtern und Fremdenpolizeibehörden nicht mehr in ihrem Sinn ändern. Doch dank den allgemeinen Weisungen des BIGA, die unter anderem aufgrund der VDK-Thesen formuliert wurden, blieb die Kirche im Dorf respektive der Arbeitsmarkt zur Hauptsache unter der Kontrolle der Arbeitsmarktbehörden.

Obwohl die Praxis der Zulassung ausländischer ArbeiterInnen durch die Modifikation des Arbeitsmigrationsregimes vom 20. Januar 1948 in der ANAV vom 1. März 1949 keine bahnbrechenden Änderungen mehr erfuhr, zeigten die Auseinandersetzungen um die neue Vollziehungsverordnung nochmals deutlich, wie die unterschiedlichen Behörden bei der Ausgestaltung des Arbeitsmigrationsregimes eifersüchtig um Kompetenzen feilschten. Hauptkonkurrenten waren dabei nicht der Bund und die Kantone – das Regime war ja grundsätzlich kantonalisiert – sondern die Arbeitsmarkt- und die Fremdenpolizeibehörden (sowohl beim Bund als auch in den Kantonen). Die weiterhin strittige Grundsatzfrage lautete: Soll die Zulassung ausländischer ArbeiterInnen in erster Linie nach arbeitsmarktpolitischen oder nach fremdenpolizeilichen Kriterien geregelt werden? Bei der Gewichtung dieser unterschiedlichen Interessen wog in der Praxis das Verhältnis zwischen Arbeitsamt und Fremdenpolizei ebenso schwer wie der Wortlaut der einzelnen Regelungen, welche die Kompetenzen zuteilten, wodurch beide Seiten ihre Interessen ins Bewilligungsverfahren einbringen konnten.

Fazit zur Einführung des kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes: Liberale Eidgenössische Fremdenpolizei, restriktive kantonale Behörden und die Grenzen der Kontrolle

Der Gegensatz zwischen liberaleren Bundesbehörden (vor allem der Fremdenpolizei) und insgesamt viel restriktiveren Kantonalbehörden zeigte sich während der gesamten komplexen Diskussionen zwischen Bund und Kantonen um das neue Arbeitsmigrationsregime vom 20. Januar 1948 in den diversen interkantonalen Konferenzen vom Frühling 1947 bis in den Frühling 1949, insbesondere bei der Ausarbeitung der Thesen der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz zum «Problem der ausländischen Arbeitskräfte».²⁶⁴ Neben dem pragmatischen Grund der drohenden Überforderung der Fremdenpolizei- und der Arbeitsmarktbehörden durch die schiere Anzahl der Gesuche führten vor allem staatspolitische Überlegungen die Bundesbehörden von einer restriktiven Haltung weg. Während die Kantone die Zulassungspolitik auf ihre eigenen arbeitsmarktpolitischen Interessen

²⁶⁴ Die Komplexität dieser Diskussionen bildet sich auch im Aufbau dieses Kapitels ab, das die verschiedenen Schichten des Prozesses sichtbar machen soll.

ausrichten wollten und Angst hatten, die Kontrolle über den Arbeitsmarkt zu verlieren, betrachteten die Bundesbehörden das grosse Bild der Migrationspolitik – nicht bloss in nationaler, sondern auch in internationaler Perspektive. Sie waren sich – nicht zuletzt aufgrund der international und bilateral betriebenen Migrationsausserpolitik – bewusst, dass sie ihre Eigeninteressen der Ausländerkontrolle mit den Interessen der AuslandschweizerInnen sowie den ebenfalls legitimen Interessen der AusländerInnen und von deren Herkunftsländern in Einklang bringen mussten. In den Verhandlungen mit anderen Staaten versuchten die Bundesbehörden zwar einen möglichst grossen Spielraum in der Zulassungspolitik zu erhalten, getreu der generellen Zielsetzung der Eidgenössischen Fremdenpolizei: «Auf jeden Fall müssen wir in der Zulassung von Ausländern volle Freiheit bewahren, weil wir sonst nicht mehr mit Erfolg gegen die Überfremdung kämpfen können.»²⁶⁵ Doch war man sich gerade bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei bewusst, dass man Ziele in Kompromissen mit den Verhandlungspartnern zu erreichen versuchen musste, wobei übertrieben restriktive, in der bürokratischen Praxis zudem kaum durchsetzbare Positionen, wie sie die Kantone vertraten, weder diplomatisch hilfreich noch realpolitisch haltbar waren. Wiederholt wies Rothmund 1948 im Austausch mit interkantonalen Gremien daher darauf hin, dass allzu restriktive Vorschriften nicht vertretbar seien, da es sich bei den ausländischen Arbeitern in der Schweiz nicht um «Schachfiguren» handle, sondern um Menschen, welche ihren Beitrag zur Schweizer Volkswirtschaft leisteten.²⁶⁶ Und bereits an der allerersten Konferenz in der Vorbereitung des neuen Arbeitsmigrationsregimes hatten Fremdenpolizeichef Baechtold und sein Mitarbeiter Künzler im gleichen Sinn versucht, die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher von ihrer Forderung nach einem absoluten Stellenwechselverbot für Ausländer abzubringen: «Die ausländischen Arbeitskräfte dürfen in unserem kleinen Land, das sich seiner Freiheit rühmt und auf seinen guten Ruf angewiesen ist, nicht allzusehr in ihrer Bewegungsfreiheit eingeengt werden. Wir laufen sonst Gefahr, dass die ausländischen Arbeitskräfte mit der Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse andere Länder der Schweiz vorziehen.»²⁶⁷ Das Pochen auf strikte Verbote sei zudem nutzlos. Die Fremdenpolizeibehörden könnten die Kontrolle nicht in dem von den Arbeitsmarktbehörden gewünschten Ausmass übernehmen. Denn «die Verhältnisse sind heute stärker als die behördlichen Massnahmen».²⁶⁸ Im

265 CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 11. und 12. Oktober 1951 in Lugano: Traktandum 2: Aktuelle Probleme der Fremdenpolizei. Referent: Herr Dr. Heinrich Rothmund. Chef der Eidgenössischen Polizeiabteilung, S. 28.

266 Vgl. StABL, NA 2161, A14, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, 17. September 1948 in Bottmingen. Referat von Dr. H. Rothmund, Chef der Polizeiabteilung, über ausländische Arbeitskräfte, S. 11.

267 CH-BAR#E4800.1#1967/111#63*, AZ 1.010, Protokoll über die Besprechung verschiedener Fragen des Einreisewesens mit Vertretern der kantonalen Arbeitsämter, der Eidgenössischen Fremdenpolizei, der Flüchtlingssektion und dem Emigrantenbureau der Polizeiabteilung vom 31. März 1947 in Bern, Brückenstrasse 60, S. 11 (Votum Künzler).

268 Ebd., S. 12 (Votum Künzler).

schlimmsten Fall riskiere man durch das Aufstellen von in der Praxis nicht durchsetzbaren Regelungen gar seine behördliche Autorität, wie Baechtold es auf den Punkt brachte: «Il n'est pas sage de vouloir maintenir une prescription dont on ne peut assurer l'observation.»²⁶⁹

Derselbe Gegensatz zwischen der liberalen Haltung der Eidgenössischen Fremdenpolizei und restriktiven Positionen der kantonalen Behörden trat zur gleichen Zeit in voller Schärfe auch in der Flüchtlingspolitik zutage. Mit der am 8. Oktober 1948 verabschiedeten ANAG-Revision zog der Bund einen relativ grosszügigen Schlussstrich unter das seit dem Kriegsende einer Lösung harrende dunkle Kapitel der Schweizer Flüchtlingspolitik der Zeit des Nationalsozialismus. In der extra dazu angestossenen Gesetzesrevision wurde das 1947 eingeführte Dauer asyl ausländerrechtlich abgesichert, indem die für das Dauer asyl anspruchsberechtigten Flüchtlinge und Emigranten anstelle der provisorischen Toleranzbewilligung eine Niederlassungsbewilligung erhielten, auch wenn sie keine gültigen Heimatpapiere vorlegen konnten. Dank einer gegenüber anderen Ländern solidarischen Flüchtlingsaufnahme wollten die Bundesbehörden einen Schritt aus der aussenpolitischen Isolation des Landes tun. Doch die Krux der eidgenössischen Lösung war ihre kantonale Umsetzung. Noch zweieinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des revidierten ANAG sah sich Rothmund an der Jahreskonferenz der KKJPD vom 11./12. Oktober 1951 bemüssigt, den kantonalen Polizeidirektoren ins Gewissen zu reden, da einzelne Kantone die gültige Flüchtlingsregelung – teils aus finanziellen Gründen, teils auch wegen antisemitischen Vorbehalten – immer noch nicht umsetzten und somit das Ziel der Bundesbehörden gefährdeten, das Bild der restriktiven Flüchtlingspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus zu korrigieren und den Schweizer Anteil an einer internationalen Bewältigung der Flüchtlingsfragen nach dem Zweiten Weltkrieg zu leisten. Rothmund hielt den restriktiven Kantonen bemerkenswerterweise arbeitsmarktliche Argumente entgegen: «Ich zweifle nicht daran, dass mit der Zeit alle Kantone einsehen werden, dass ein niedergelassener Ausländer, der volle Bewegungsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt hat und seine Fähigkeiten voll einsetzen kann, sich wirtschaftlich weit besser durchsetzt als ein solcher mit einem prekären Aufenthaltsverhältnis.»²⁷⁰ Vom Baselbieter Regierungsrat wurden erst Ende 1952 Richtlinien erlassen, wie mit den rund 100 Flüchtlingen und Emigranten im Kanton verfahren werden sollte, nachdem diese von der Pflicht zur Weiterreise befreit worden waren und Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen erhalten konnten.²⁷¹

Die Grenzen der Durchsetzungskraft einer geltenden Bundesregelung im Vollzugsföderalismus zeigten sich auch im Arbeitsmigrationsregime, wo die Um-

²⁶⁹ Ebd., S. 12 (Votum Baechtold).

²⁷⁰ CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 11. und 12. Oktober 1951 in Lugano, S. 24.

²⁷¹ AB BL 1951, S. 259; AB BL 1952, S. 270. Vgl. RRB vom 11. 11. 1952, Richtlinien für die Befreiung der Flüchtlinge und Emigranten von der Pflicht der Weiterreise sowie der Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen.

setzung der Richtlinien des Bundes ebenfalls in den Händen der Kantone lag. Auch hier konnten die Bundesbehörden nicht verhindern, dass die Kantone eine restriktivere oder eine liberalere Praxis pflegten, als vom Gesetz verlangt – ausser eine kantonale Amtsstelle gelangte zur Klärung einer Auslegungsfrage an den Bund, weil man sich mit der Partnerbehörde im Kanton in der Praxis nicht einigen konnte. Die Kantone bekamen die Grenzen der Kontrolle und der Steuerung der ausländischen ArbeiterInnen allerdings nicht bloss durch die rechtlichen Einwände des Bundes zu spüren, sondern viel stärker durch den Verwaltungsaufwand, der bereits die Bundesbehörden zum Umdenken bewegen hatte. Die Rationalisierung der Ausländerkontrolle, welche vor allem durch den Abbau von Doppelspurigkeiten und die Vermeidung von unnötiger Mehrfachbegutachtung wegen zu kurzer Gültigkeitsfristen der Bewilligungen erreicht werden sollte, war zur bürokratischen Bewältigung der starken Zunahme der Zahl der ausländischen ArbeiterInnen durch die kantonalen Arbeitsämter und Fremdenpolizeibehörden unumgänglich und durchaus im Interesse der Kantone. Zumal der Bund, just als das kantonalisierte Zulassungsregime 1948 eingeführt wurde, im Rahmen desselben Sparprogramms, das die Eidgenössische Fremdenpolizei zum massiven Abbau und zur Delegation von Kompetenzen an die Kantone zwang, seine Beiträge an die kantonalen Arbeitsnachweinstellen kürzte. Die Kantone setzten sich dagegen via VSAA und VDK vehement zur Wehr und erreichten immerhin, dass die Bundesbeiträge nicht, wie vom Bundesrat Anfang 1948 ursprünglich geplant, gleich ganz gestrichen wurden.²⁷² Wollten die Kantone also auf einer aufwendigen und pingeligen Kontrolle der ausländischen ArbeiterInnen durch die neu für den Zulassungsentscheid massgeblichen Arbeitsämter beharren, mussten sie den finanziellen Mehraufwand dafür selbst tragen. Kantonalisierung der Kompetenzen in der Ausländerzulassung hiess auch Kantonalisierung der Kosten im Rahmen der Bundesfinanzreform.

4.1.4 Die Umsetzung des kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes in Basel-Landschaft 1948–1950: Ausländische «Konjunkturarbeiter» im Dienst der Arbeitsmarktpolitik

Anhand der Umsetzung im Kanton Basel-Landschaft in der kurzen Konjunkturbaisse zwischen Herbst 1948 und Frühling 1950 wird in diesem Kapitel die Wirkungsweise des neuen Arbeitsmigrationsregimes aufgezeigt. Das kan-

²⁷² Siehe VSAA-Eingabe an das EVD vom 30. März 1948 und einstimmiger Beschluss der VDK-Jahresversammlung vom 17./18. September 1948, nochmals beim Bund zu intervenieren und diesen aufzufordern, «im Hinblick auf die sich mehrenden Aufgaben der Arbeitsämter den Bundesbeitrag an den öffentlichen Arbeitsnachweis auch in Zukunft auszurichten». StABL, NA 2161, A14, VSAA, Präs. W. Amez-Droz, Sekr. L. Binz, 30. 3. 1948. An das EVD; Protokoll Nr. 10 der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 17. und 18. September 1948 in Bottmingen (Baselland), S. 9.

tonalisierte System bewährte sich. Die Kantone setzten die vom Bund nach interkantonaler Rücksprache erlassenen Richtlinien um. Wie strikt diese angewendet wurden, war Sache der Kantone. Die Baselbieter Behörden konnten wie gewünscht arbeitsmarktpolitisch eingreifen und SchweizerInnen dank einer gezielten Reduktion der Zahl der AusländerInnen vor Entlassungen schützen. Gleich bei den ersten Anzeichen einer Konjunkturabschwächung schränkte das Arbeitsamt die Ausländerzulassung ein und agierte somit vorsorglich im Sinn der Vollbeschäftigung der Schweizer ArbeitnehmerInnen. Das Arbeitsamt versuchte sowohl die Interessen der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber zu berücksichtigen. Die AusländerInnen hatte das Arbeitsamt während der starken Zunahme der Ausländerzulassung seit dem Kriegsende stets als «Konjunkturarbeiter» betrachtet, wie ein Rückblick auf die Ausländerzulassung im Kanton Baselland seit 1945 zeigt.

Ausländerzulassung im Kanton Basel-Landschaft 1945–1948: Von der raschen Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zur systematischen Ausländerbeschäftigung in der Überkonjunktur

Bereits Ende 1945 belegten der Amtsbericht des Arbeitsamts und die Zahlen der Fremdenkontrolle aufgrund des sich rasch einstellenden Arbeitskräftemangels eine Trendwende in der Ausländerbeschäftigung. Das Arbeitsamt berichtete für 1945 von einer «stets anwachsenden Zahl von neuen Begehren um Bewilligung von Einreise, Aufenthalt und Arbeitsannahme für Ausländerinnen und Ausländer im kleinen und grossen Grenzverkehr».²⁷³ Die Zahl der Arbeitsgesuche von AusländerInnen, welche die Fremdenpolizei dem Arbeitsamt zur Stellungnahme unterbreitete, nahm sehr stark zu: auf 751 gegenüber 581 (1944) und 515 (1943) in den Vorjahren. Den Trend zur vermehrten Ausländerbeschäftigung bezeugten ebenso die deutlich steigenden Zahlen der Aufenthaltsbewilligungen (1945: 319; 1944: 127; 1943: 156) sowie der bewilligten Stellenwechsel (1945: 53; 1944: 11; 1943: 29), ein wichtiger Indikator für eine etwas liberalere Praxis in der Ausländerbeschäftigung. Saisonbewilligungen an ausländische Arbeitskräfte wurden 1945 noch keine erteilt.²⁷⁴ Trotz alldem galt 1945 bei der Fremdenkontrolle (bis 1947 war dies die Bezeichnung der Fremdenpolizei im Baselbieter Amtsbericht) der Grundsatz einer auf Abwehr ausgerichteten Zulassungsregelung: «Mit der Zulassung von Ausländern, insbesondere, wenn es sich um solche mit der Absicht dauernden Verbleibens handelt, wurde wiederum so weit als möglich zurückgehalten.» Die Fremdenpolizei betonte in ihrem Jahresbericht auch, dass die Gesuche um Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung «eingehend

²⁷³ AB BL 1945, S. 46. Bemerkenswert ist die explizite Erwähnung von «Ausländerinnen», die nichts mit geschlechtsneutralem Sprachgebrauch zu tun hat, sondern auf den akuten Ausländerinnenbedarf in typischen Frauenberufen, wie z. B. der Haushalthilfe, verweist.

²⁷⁴ AB BL 1945, S. 28; AB BL 1943, S. 199; AB BL 1944, S. 219.

geprüft und nur in den hinreichend begründeten Fällen in zustimmendem Sinne behandelt» wurden.²⁷⁵

Der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften wurde gemäss dieser restriktiven Leitlinie vor allem mit Kurzaufenthaltern gedeckt – zudem mit einer weiteren Kategorie von Ausländern, die nicht in den Zahlen der Fremdenkontrolle von 1945 erschien: mit Grenzgängern. Als Grenzkanton griff das Baselbiet kurz nach der Öffnung der Grenzen wie zu früheren Friedenszeiten auf diese Gruppe von Arbeitnehmern zurück. Noch bevor der Bundesrat mit der französischen Regierung 1946 eine Vereinbarung betreffend Grenzgänger abschloss,²⁷⁶ wurde am 9. Juli 1945 im elsässischen Altkirch zwischen französischen Behörden (Präfekten, Unter-Präfekten und Militärbehörden) und Regierungsvertretern der Nordwestschweizer Grenzkantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Bern eine Konvention über den kleinen Grenzverkehr unterzeichnet. Von da an war der Grenzübertritt mit Grenzkarten wieder möglich. Gegen Ende Jahr stellte das Polizeikommando Baselland im Einverständnis mit dem kantonalen Arbeitsamt die ersten Grenzkarten zum Zweck der Arbeitsaufnahme aus, und zwar an französische Staatsangehörige aus dem Elsass zur Arbeit in den Ziegeleien von Allschwil und Oberwil.²⁷⁷ Der kleine Grenzverkehr zwischen der Schweiz und der angrenzenden französischen Besatzungszone in Deutschland wurde mit einer ähnlichen Vereinbarung vom 3. November 1945 geregelt.²⁷⁸ 1946 wurden neben den monatlich durchschnittlich 300 Personen aus dem Elsass neu auch Grenzgänger aus Deutschland (das heisst aus der französischen Besatzungszone) zur Arbeitsaufnahme im Baselbiet zugelassen. Vorerst wurden 46 Gesuche aus Deutschland gestellt.²⁷⁹

Was sich Ende 1945 abzuzeichnen begann, bestätigte sich 1946 vollauf: die Konjunktur der Baselbieter Wirtschaft zog massiv an. Im Amtsbericht 1946 beschrieb der Vorsteher des Arbeitsamts Baselland Adolf Ballmer die wirtschaftliche Lage als «ausgesprochene Hochkonjunktur», die man eigentlich als «Überkonjunktur» bezeichnen müsse, und der Mangel an Arbeitskräften in allen Wirtschaftsbereichen sei das wichtigste Kennzeichen des Arbeitsmarkts im Baselbiet: «Anstatt der befürchteten Massenarbeitslosigkeit, auf deren Abwehr sich die Behörden des Bundes und der Kantone eingestellt hatten, wurde ein stets zunehmender Mangel an Arbeitskräften auf sozusagen allen Wirtschaftsgebieten immer empfindlicher spürbar, ohne dass die Möglichkeit bestanden hätte, diesen zunehmenden Bedarf durch einheimische Arbeitskräfte zu decken.»²⁸⁰ Unter diesen Vorzeichen begannen das Baselbieter Arbeitsamt und die Fremdenpolizei systematisch mit der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften. Im Amtsbericht 1946 (was 1945

275 AB BL 1945, S. 28.

276 AB BL 1946, S. 316.

277 AB BL 1945, S. 29.

278 Ebd., S. 30.

279 AB BL 1946, S. 317.

280 Ebd., S. 329 f.

noch nicht so detailliert der Fall gewesen war) gab man sich Rechenschaft über die Kriterien bei der Begutachtung der Begehren von Arbeitgebern für ausländische Arbeitskräfte: Die Beurteilung erfolgte nach «gesamtwirtschaftlicher Bedeutung der Gesuchstellenden [sic] Betriebe» und «volkswirtschaftlicher Dringlichkeit der gemeldeten Bedürfnisse». Das hiess im Klartext: Es wurde nach dem Zweck der Gesuche unterschieden. Die Ausnützung der vorhandenen Produktionskapazitäten mithilfe ausländischer Arbeitskräfte in angemessenem Umfang wurde bewilligt, der Ausländereinsatz zur Betriebsausweitung hingegen abgelehnt.²⁸¹ Die Baselbieter Behörden legten damit Bewilligungskriterien fest, die auf der Beurteilung der Nachkriegskonjunktur als vorübergehender «Nachholkonjunktur» beruhten. Doch zeigte sich bereits im folgenden Jahr, dass die Leitlinien nicht haltbar waren oder schlicht nicht durchgesetzt wurden.

Denn schon im Amtsbericht von 1947 kam Arbeitsamtvorsteher Ballmer ausführlich auf die 1946 erörterten Grundsätze für Arbeitsbewilligungen für Ausländer zurück und erklärte einigermassen gewunden, dass die – immer laut den von ihm selbst deklarierten Leitlinien von 1946 – im Vorjahr noch abgelehnte Zulassung von Ausländern zur Aufnahme neuer Produktionsanlagen nun möglich sei. Allerdings nur, «wo es sich nachgewiesenermassen um volkswirtschaftlich notwendige, durch die strukturellen Veränderungen der europäischen Wirtschaft nach dem Kriegsschluss unerlässlich gewordene Betriebserweiterungen handelte».²⁸² Wirtschaftliche Strukturanpassung und Innovation dank Ausländerbeschäftigung sollte ermöglicht werden, wogegen reines Breitenwachstum, das auf der Rekrutierung von billigen ausländischen Arbeitskräften beruhte, unerwünscht war.

Die Behörden etablierten in der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften zwar ein System mit klaren Kriterien und, wie unten gezeigt wird, einer deutlichen Ausrichtung auf die Bedürfnisse einzelner Wirtschaftszweige. Doch die dadurch verfolgten Ziele liessen sich nicht verwirklichen. Die Kriterien («volkswirtschaftlich notwendig») waren derart unbestimmt, dass sie der bewilligenden Behörde (dem Arbeitsamt, im Zusammenspiel mit der Fremdenpolizei) einen sehr grossen Spielraum offen liessen.

Dass die Zulassungspolitik des Baselbieter Arbeitsamts ein reines Breitenwachstum nicht verhindern konnte (oder wollte), lässt sich auch anhand weiterer Angaben aus dem Amtsbericht zum wirtschaftlichen Wachstum des Kantons aufzeigen. Schon 1947 vermeldete der Amtsbericht des neu geschaffenen Amts für Gewerbe, Handel und Industrie für das Gewerbe einen «starken Drang nach Neugründungen von Unternehmungen aller Art»²⁸³ und für das Fabrikwesen einen Rekord bei der Zahl der neu ins Fabrikverzeichnis aufgenommenen Betriebe.²⁸⁴ In beiden Wirtschaftszweigen gab es also deutliche Anzeichen für die Schaffung neuer Produktionskapazitäten. 1948 schliesslich, auf dem Höhepunkt

²⁸¹ Ebd., S. 332.

²⁸² AB BL 1947, S. 207 f.

²⁸³ AB BL 1947, S. 86.

²⁸⁴ Ebd., S. 91.

der unmittelbaren Nachkriegskonjunktur, wurde der Anteil der AusländerInnen unter der kantonalen Fabrikbelegschaft durch das Baselbieter Amt für Gewerbe, Handel und Industrie zum ersten Mal im Amtsbericht ausgewiesen.²⁸⁵ Das Breitenwachstum der Wirtschaft dank Ausländerbeschäftigung war Tatsache und von den Amtsstellen anerkannt, auch wenn laut dem Amtsbericht 1946 genau dies nicht zugelassen werden sollte.

Der Amtsbericht 1946 beschrieb nicht nur die Prinzipien der Begutachtung der Gesuche für Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen, er wies diese Gesuche auch erstmals differenziert nach Berufsgruppen und Bewilligungskategorien nach.²⁸⁶ Diese detaillierten Zahlen der Fremdenpolizei über Einreise und Aufenthalt fremder Staatsangehöriger belegen nicht nur die rasche Zunahme der Ausländerbeschäftigung im Baselbiet, sondern auch die von Jahr zu Jahr grössere Aufmerksamkeit der Behörden. So erschien im Amtsbericht 1947 in der Rubrik Fremdenkontrolle erstmals eine Statistik über den Bestand der Ausländer im Kanton am 31. Dezember 1947, gegliedert nach Bezirken und der Nationalität der Ausländer.²⁸⁷

In der zunehmend genaueren Ausländerstatistik, mit der die Baselbieter Behörden eine Grundlage der Ausländerkontrolle schufen und mit deren Publikation im Amtsbericht sie nachweisen konnten, dass die Ausländerzulassung in geordneten und kontrollierten Bahnen verlief, lassen sich die folgenden Entwicklungen ablesen. Von 1946 bis 1948 (zumindest bis Jahresmitte) verlief die Ausländerbeschäftigung nach dem Muster, das sich schon 1945 abgezeichnet hatte: die Nachfrage nach «Fremdarbeitern» wurde wegen der Hochkonjunktur immer grösser, vor allem im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, der Industrie, im Hausdienst und im Gastgewerbe. Die «Fremdarbeiter» wurden dorthin genommen, woher sie, abhängig von den Ausreisebestimmungen der Herkunftsländer und vom Wunsch der Baselbieter Behörden nach möglichst naher Herkunft, kamen. Meist wurden die italienischen Kurzaufenthalter (Ausländer mit befristeter Aufenthaltsbewilligung) als die eigentlichen «Fremdarbeiter» bezeichnet.²⁸⁸ Ebenfalls von grosser Bedeutung waren Franzosen (ab 1945) und Deutsche (ab 1946), gerade auch als Grenzgänger. Ab 1948 erhielten nach der Lockerung der Ausreisebestimmungen zudem immer mehr Österreicher (in der Landwirtschaft) und Österreicherinnen (im privaten und bäuerlichen Haushalt sowie im Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe) Arbeitsbewilligungen im Baselbiet.²⁸⁹ Nachdem die Grenzgänger direkt nach dem Krieg eine zentrale Rolle auf dem Baselbieter Arbeitsmarkt gespielt hatten, wuchs 1947 der Bestand an Kurzaufenthaltern und Saisoniers weit stärker als derjenige der Grenzgänger. Gleichzeitig war ab 1947 der einheimische

285 AB BL 1948, S. 88.

286 AB BL 1946, S. 332. Es ist jeweils nur die Anzahl unterbreiteter Gesuche angegeben, nicht die Anzahl Bewilligungen.

287 Zur Entwicklung der Ausländerstatistik siehe unten, S. 288 f.

288 So z. B. in der Fabrikarbeiterstatistik des Baselbieter Amtes für Gewerbe, Handel und Industrie von 1948 in AB BL 1948, S. 88.

289 Ebd., S. 231.

Arbeitsmarkt völlig ausgetrocknet. Das Arbeitsamt vermeldete im Amtsbericht 1947: «Die Arbeitslosenziffern sanken auf den tiefsten Stand seit Bestehen des Kantonalen Arbeitsamtes (1. Januar 1913) und der Arbeitslosenversicherung (1. Januar 1931).»²⁹⁰

Die Vollbeschäftigung der einheimischen ArbeitnehmerInnen bildete die Grundvoraussetzung für die Bewilligung von ausländischen Arbeitskräften durch das Arbeitsamt. Ballmer betonte im Amtsbericht 1947 in Bezug auf die stark steigende Zahl der Arbeitsbewilligungsgesuche für AusländerInnen den absoluten Schweizervorrang: «In allen Fällen wird selbstverständlich in erster Linie stets die Vermittlung einer einheimischen Kraft versucht und eine Arbeitsbewilligung zugunsten eines Ausländers erst erteilt, wenn sich die Besetzung einer offenen Stelle durch eine schweizerische Arbeitskraft als unmöglich erwiesen hat.»²⁹¹

Reaktion der basel-landschaftlichen Behörden auf den sich abzeichnenden Konjunkturrückgang Ende 1948: Vorbereitung auf den «Ausländerabbau»

Gegen den Herbst 1948 bemerkten die Arbeitsmarktbehörden im Baselbiet nach gut drei Jahren sehr starker Nachkriegskonjunktur erste Anzeichen eines Konjunkturrückgangs, zunächst in der schon seit Jahrzehnten krisengefährdeten Textilindustrie. In der Folge erfasste die wirtschaftliche Abkühlung auch die chemische Industrie.²⁹² Die übrigen Wirtschaftszweige verspürten 1948 noch keinen Konjunkturrückgang, der, wie Arbeitsamtsvorsteher Ballmer 1964 im Rückblick beschrieb, ihren Ursprung in «Exportschwierigkeiten auf Grund intervalutarischer Komplikationen» hatte.²⁹³ Selbst in der Fabrikindustrie, wo die Krise zuerst aufgetreten war und Exportschwierigkeiten und Sättigungserscheinungen sich 1948 mehrten, wurde über das ganze Jahr insgesamt immer noch ein Anstieg der Zahl der Arbeitskräfte verzeichnet, insbesondere der ausländischen Arbeitskräfte mit befristeter Aufenthaltsbewilligung. Die Zahl der Letzteren wuchs relativ gar stärker als die der Gesamtheit der FabrikarbeiterInnen.²⁹⁴

In der wirtschaftlichen Gesamtschau des Amtsberichts des Arbeitsamts begrüsst Ballmer Ende 1948 den Konjunkturrückgang als «Rückbildung der Hochkonjunktur auf ein ‹normales› Mass»: «Die seit 1946 herrschende gute Konjunktur hielt im wesentlichen weiterhin an. Immerhin zeigte sich gegen Ende 1948 in einzelnen Wirtschaftszweigen ein leichtes Abflauen der Überkonjunktur.» Dies beeinträchtigte die Beschäftigungslage jedoch kaum und wirkte sich «auf dem stark

290 AB BL 1947, S. 205.

291 Ebd., S. 207.

292 AB BL 1948, S. 230.

293 Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 186. Ballmers 1964 verfasster Überblick über die Nachkriegsjahre fusste auf seinen eigenen Amtsberichten der Jahre 1945–1964, wie er in Fussnote 174 auf S. 239 selbst deklarierte.

294 AB BL 1948, S. 88.

mit Ausländern durchsetzten Arbeitsmarkt für die schweizerischen Kräfte durchaus nicht ungünstig aus».²⁹⁵

Obwohl es Ballmer 1948 voreilig schien, «von wirtschaftlichen Sturmwetter-Zeichen zu sprechen», und die «absolute Minimalzahl der jemals verzeichneten Arbeitslosen» erreicht wurde,²⁹⁶ bereitete sich das Baselbieter Arbeitsamt zusammen mit der Fremdenpolizei auf ein möglicherweise weiteres Abflauen der Hochkonjunktur und dessen Auswirkungen auf den kantonalen Arbeitsmarkt vor. Die Baselbieter Amtsstellen ergriffen Massnahmen, damit ein allfälliger Stellenabbau möglichst keine schweizerischen, sondern ausschliesslich ausländische Arbeitskräfte treffen sollte.²⁹⁷

Zu diesem Zweck wurden Bewilligungen von bereits anwesenden Ausländern nur noch für kurze Fristen verlängert, «damit der allenfalls notwendig werdende stärkere Abbau der ausländischen Arbeitskräfte beschleunigt vorgenommen werden könnte».²⁹⁸ Ebenfalls wurden den im Spätherbst 1948 ausreisenden ausländischen Saisonarbeitern im Baugewerbe «keine Zusicherungen für die Wiederaufnahme der Arbeit im Jahre 1949 gegeben, weil der Umfang der Bautätigkeit der kommenden Saison zu diesem Zeitpunkt noch nicht übersehen werden konnte».²⁹⁹ Im Verlauf des Jahres erreichte man zudem eine Abnahme der Zahl der neu einreisenden AusländerInnen. Eine Zunahme gab es nur bei den Arbeitsbewilligungen im kleinen Grenzverkehr. Dies entsprach einer bewussten Verlagerung des Schwerpunkts der Zulassung auf eine durch die Baselbieter Behörden noch variabler zu steuernde Ausländerkategorie als die italienischen Saisonarbeiter und Aufenthalter. Die Grenzgängerbewilligungen erschienen dem Baselbieter Arbeitsamt besonders vorteilhaft, «weil diese Bewilligungen sehr rasch und relativ leicht annulliert [sic] werden können, wenn es die Verhältnisse erfordern sollten».³⁰⁰ Es zeigte sich eine mit dem Bund übereinstimmende kantonale Behördenpraxis, welche die ausländischen Arbeitskräfte als Manövriermasse zum Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen und zur Verhinderung «einheimischer» Arbeitslosigkeit bei Konjunkturrückgängen betrachtete.

295 Ebd., S. 229. In der Rückschau von 1964 relativierte Ballmer die Bedeutung der Krise von 1948–1950. In langfristiger Perspektive habe es sich nur um ein «Abflauen des langfristigen Nachkriegsaufschwungs» gehandelt und nicht einmal um einen «Unterbruch der wirtschaftlichen Expansion». Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 194 f.

296 AB BL 1948, S. 229.

297 Ausdruck desselben krisenfixierten Vorsichtsdenkens punkto Arbeitsmarkt waren die Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, die der Bund unter dem Eindruck der Rückbildung der Hochkonjunktur im zweiten Halbjahr 1949 am 24. Oktober 1949 beschloss. Bereits bei einem kleinen Krisensignal fuhr der Bund ein Beschäftigungsprogramm hoch – Notstandsarbeiten im Sinn der im Krieg verfolgten Politik gegen Arbeitslosigkeit. Vgl. BL AB 1950, S. 223 f.

298 AB BL 1948, S. 232.

299 Ebd., S. 232.

300 Ebd., S. 231 f.

Kontroverse um Weiterbeschäftigung von ausländischen Arbeitskräften und Entlassung von Schweizern im Spätherbst 1948

Zur Durchsetzung seiner Arbeitsmarktpolitik gab das Baselbieter Arbeitsamt den Baselbieter Arbeitgebern strikte Weisungen bezüglich Ausländerbeschäftigung, wobei Arbeitsamtsvorsteher Ballmer nicht bloss am 21. Oktober 1948 ein Zirkularschreiben an die basellandschaftlichen Arbeitgeber in Industrie und Gewerbe verschickte, sondern durch die Publikation von dessen Inhalt in der Lokalpresse den Druck auf die Arbeitgeber, den Anweisungen der Behörden Folge zu leisten, zusätzlich erhöhte. Der am 23. Oktober 1948 unter anderem in der «Basellandschaftlichen Zeitung» veröffentlichte Aufruf Ballmers³⁰¹ löste eine heftige Kontroverse zwischen dem Arbeitsamt und den Arbeitgebern aus. Der Disput um die Frage der Weiterbeschäftigung von ausländischen Arbeitskräften trotz Konjunkturrückgang und Entlassungen von SchweizerInnen wurde sowohl in der Presse als auch im Kantonsparlament ausgetragen, wo die Gewerkschaften als dritte Interessenpartei auftraten.

Arbeitgeber unter Druck des Arbeitsamts

Weshalb reagierten die Baselbieter Arbeitgeber Ende Oktober 1948 mit scharfer öffentlicher Kritik am Arbeitsamt? Ballmer rief angesichts der sich verschlechternden Konjunktur- und Beschäftigungsaussichten und aufgrund von bereits erfolgten Entlassungen von Schweizer Arbeitnehmenden die Arbeitgeber unmissverständlich dazu auf, primär AusländerInnen zu entlassen und somit den vereinbarten Schweizervorrang spielen zu lassen. Ballmer argumentierte im Sinn der Gewerkschaften mit der zentralen Bedeutung des Grundsatzes, wonach «Ausländer nicht mehr beschäftigt werden [dürfen], wenn Schweizer aussetzen müssen», für den Erhalt des Arbeitsfriedens und kündigte einen entsprechend strengeren amtlichen Masstab bei neuen Arbeitsbewilligungsbegehren für AusländerInnen ebenso wie bei Verlängerungs- und Ersatzgesuchen an.³⁰² Ballmer begründete die schärfere Praxis damit, dass das Arbeitsamt «in letzter Zeit leider wiederholt [hatte] feststellen müssen, dass einzelne Betriebe die ihnen seinerzeit auf Grund nachgewiesenen Bedürfnisses bewilligten ausländischen Arbeitskräfte auch dann nicht – oder aber nur in ungenügender Masse – abbauen, wenn sich die Beschäftigungslage des Unternehmens und die Aussichten für die nächste Zeit deutlich verschlechtern».³⁰³ Einzelne Arbeitgeber warteten offenbar zu lange mit Entlassungen zu und mussten dann neben Ausländern auch Schweizer

301 SWA, Vo M 77e BL, BZ Nr. 250 vom 23. Okt. 1948. Sicherung des Arbeitsplatzes der schweizerischen Arbeitskräfte durch rechtzeitigen Abbau der Zahl der beschäftigten Ausländer. Das kantonale Arbeitsamt teilt den basellandschaftlichen Arbeitgebern mit.

302 Ebd.

303 Ebd.

entlassen oder sie entliessen Schweizer, mit denen sie weniger zufrieden waren als mit Ausländern, was Ballmer zur zentralen Aussage seines Aufrufs an die Baselbieter Arbeitgeber veranlasste: «Entlassungen von Ausländern werden bedauerlicherweise meist erst ausgesprochen, wenn auch Schweizer entlassen oder doch zu periodischem Aussetzen veranlasst werden müssen. Diese Tatsache ist für die schweizerische Arbeiterschaft begreiflicherweise stossend! Wir gestatten uns deshalb, Ihnen in aller Form in Erinnerung zu rufen, *dass sämtliche Ausländer ihre Arbeitsbewilligungen nur unter der ausdrücklichen Bedingung erhalten haben, dass die betreffenden Betriebe keine einheimischen Arbeitskräfte wegen Arbeitsmangel entlassen oder in ihrer normalen Arbeitszeit verkürzen dürfen, so lange sie Ausländer beschäftigen*».³⁰⁴

Diese unverhohlene öffentliche Kritik wiesen die Baselbieter Arbeitgeber scharf zurück. In einer am 6. November 1948 in der «Basellandschaftlichen Zeitung» unter dem Titel «Zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Von Arbeitgeberseite wird uns geschrieben» abgedruckten Entgegnung auf die amtliche Verlautbarung vom 23. Oktober warfen die Arbeitgeber dem Arbeitsamt vor, unter dem Druck der Gewerkschaften zu handeln, wehrten sich gegen die angekündigte verschärfte Bewilligungspraxis und verteidigten die Ausländerbeschäftigung dort, wo qualifizierte Ausländer eingesetzt werden müssten, weil keine Schweizer gefunden würden. Die Aufrechterhaltung des Betriebs mittels Ausländern müsse höher gewichtet werden als die Beschäftigung von Schweizern um jeden Preis: «Die Vorschriften über die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte» dürften «nicht schematisch angewendet werden», «falls nicht volkswirtschaftliche Schäden entstehen sollen».³⁰⁵ Und das Baselbieter Arbeitsamt solle die eidgenössischen Vorschriften nicht strikter auslegen, als dies in anderen Landesteilen der Fall sei.

Diese Kritik liess Ballmer nicht auf sich sitzen und konterte die Vorwürfe der Arbeitgeber am 16. November 1948 ebenfalls in der Presse. Unter dem Titel «Zur Frage der ausländischen Arbeitskräfte. Das kantonale Arbeitsamt schreibt uns» wiederholte und rechtfertigte Ballmer seine Position ausführlich.³⁰⁶ Allerdings räumte er ein, dass die Meinungsverschiedenheiten mit den Arbeitgebern zum Teil auf Missverständnissen gründeten, welche der Kürze des Kreisschreibens vom 21. Oktober 1948 geschuldet seien, da «in einem gewissen Sinne notwendigerweise einseitig werden und in seinen Darlegungen unvollständig bleiben muss, wer sich im Rahmen eines kurzen Briefes, der noch gelesen werden soll, zu so komplexen und heiklen Fragen, wie der des rechtzeitigen Abbaues der ausländischen Arbeitskräfte, äussern will. Es konnte einfach in einem Kreisschreiben

³⁰⁴ Ebd.

³⁰⁵ SWA, Vo M 77e BL, BZ Nr. 262 vom 6. Nov. 1948. Zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Von Arbeitgeberseite wird uns geschrieben.

³⁰⁶ SWA, Vo M 77e BL, LS Nr. 270 vom 16. Nov. 1948: Zur Frage der ausländischen Arbeitskräfte. Das kantonale Arbeitsamt schreibt uns.

nicht alles gesagt werden.»³⁰⁷ Ballmer beteuerte, dass ein angesichts der gegebenen wirtschaftlichen Lage und der konjunkturellen Aussichten inskünftig strengerer Massstab in der Bewilligungspraxis weiterhin ein objektiver Massstab sei und nicht einseitig die Interessen der Gewerkschaften gegenüber denjenigen der Arbeitgeber bevorzuge: «Wer sich tagtäglich der Pflicht unterziehen muss, vom Standpunkt des allgemeinen Interesses aus Ansprüche auf ihre objektive und subjektive Berechtigung zu prüfen und sich dabei ins Zentrum widerstreitender Interessen gestellt sieht, der kennt diese Schwierigkeiten; der wird es sich aber auch nicht einfallen lassen, von einer konsequent objektiven Praxis abzuweichen, um damit sofort zum Spielball eben dieser widerstreitenden Interessen zu werden. Unsere Mitarbeiter taten denn auch das, was unter so schwierigen Verhältnissen menschenmöglich war. Wir werden unsere bisherige objektive Stellung auch in Zukunft nach jeder Seite – wir betonen: nach jeder Seite – zu wahren wissen.»³⁰⁸ Die Ausführlichkeit, mit der Ballmer den Vorwurf der Parteilichkeit zurückwies, zeigte erstens, wie wichtig dem Arbeitsamt die Unabhängigkeit war, von der die Glaubwürdigkeit seiner Praxis abhing, zweitens, wie sehr das Arbeitsamt der permanent versuchten Einflussnahme der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände ausgesetzt war und in der noch jungen Sozialpartnerschaft eine vermittelnde Funktion ausübte, und drittens, dass das Arbeitsamt stets um eine von den Sozialpartnern akzeptierte, mitgetragene und deswegen wirksame Praxis bemüht war. Gerade die beabsichtigte Politik «des rechtzeitigen Abbaues der ausländischen Arbeitskräfte» konnte das Arbeitsamt bloss verwirklichen, wenn die Arbeitgeber bereit waren, sich an die rechtlichen Vorschriften und an seine Empfehlungen zu halten. Daher war es Ballmer ein grosses Anliegen, den durch die Kürze des Kreisschreibens an die Arbeitgeber entstandenen Eindruck der einseitigen Parteinahme für die Arbeitnehmerseite zu korrigieren. Nachdem er im Kreisschreiben die «grundsätzliche Regel» des «Abbaues der ausländischen Arbeitskräfte» betont hatte, was tatsächlich nach einem von den Gewerkschaften geforderten umfassenden Entlassungsschutz für Schweizer tönte, präziserte Ballmer nun ausführlich, dass sich die Regelung, wonach «Betriebe, die kontrollpflichtige Ausländer beschäftigen, *grundsätzlich* keine einheimischen [...] entlassen dürfen», bloss auf «Arbeitskräfte *der gleichen Berufskategorie*» beziehe und dass Ausländer auch in denjenigen Fällen nicht entlassen werden müssten, «in denen dies *nachweisbar* betriebstechnisch unmöglich ist oder in denen es sich gar zum Nachteil der schweizerischen Arbeiterschaft auswirken würde».³⁰⁹ Ballmer betonte, dass bezüglich dieser Regelung, welche exakt der Forderung der Arbeitgeber entsprach, bei den schweizerischen Arbeitsämtern Einmütigkeit herrsche. Mit dem Verweis auf die gesamtschweizerische Einigkeit wies Ballmer auch den Vorwurf der Arbeitgeber zurück, das Baselbieter Arbeitsamt verfolge eine im Vergleich zu anderen Kantonen allzu strenge Praxis. Zum Abschluss seines Artikels warb

307 Ebd.

308 Ebd.

309 Ebd.

Ballmer jedoch – als ob er die vermittelnde Position des Arbeitsamts zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen nicht genug beweisen könne – nochmals für Verständnis für die Sicht der Arbeitnehmer und appellierte an die Einsicht der Arbeitgeber, «dass schliesslich derjenige Arbeitgeber sich eine psychologisch günstigere Situation schafft, der *alle* Ausländer ohne Ausnahme ausscheiden kann, lange ehe er einen einzigen Schweizer entlässt oder verkürzt arbeiten lässt, [...] wenn schon gerechterweise auch schwierigeren Verhältnissen Rechnung getragen werden muss. Denn in die Köpfe der meisten Schweizer-Arbeiter wird das nie und unter keinen Umständen hineingehen, mag es auch sachlich wohl begründete Ursachen haben, dass kontrollpflichtige Ausländer weiter beschäftigt werden, während sie als Schweizer die Arbeit niederlegen müssen.»³¹⁰

Einflussnahme der Arbeitnehmervertreter auf die Arbeitsmarktbehörden via Landrat

Der Vorwurf, das Arbeitsamt ergreife im Kreisschreiben und im öffentlichen Aufruf vom 23. Oktober 1948 Partei für die Anliegen der Gewerkschaften, war aus der Warte der Arbeitgeber nicht bloss aufgrund der Verlautbarungen des Arbeitsamts, welche die Interessen der Schweizer Arbeitnehmer stark gewichteten, durchaus berechtigt, sondern auch aufgrund der damals sehr aktiven Einflussnahme der Arbeitnehmervertreter auf die Baselbieter Behörden. Ballmers Aufruf erfolgte nämlich bloss eine Woche, bevor der Münchensteiner SP-Landrat Albert Ryser am 28. Oktober 1948 im Kantonsparlament eine Interpellation einreichte, die einen umfassenden Schutz der Schweizer Arbeiter vor Entlassung und vor Arbeitszeitverkürzung verlangte, solange in einem Betrieb Ausländer beschäftigt würden. Ryser und 20 Mitunterzeichner wollten mit ihrer Interpellation Druck auf die Behörden ausüben, ihren beim Beginn der Zulassung von ausländischen ArbeiterInnen zur Bewältigung der Nachkriegskonjunktur geäusserten Worten, wonach keine einheimischen Arbeitskräfte entlassen werden dürften, solange ausländische Arbeiter im Betrieb stünden, angesichts von Entlassungen und Kurzarbeit jetzt Taten folgen zu lassen: «Die seinerzeit abgegebene Zusicherung sollte so interpretiert werden können, dass die einheimischen Arbeitskräfte nicht nur nicht entlassen, sondern überhaupt nicht geschädigt werden dürfen.»³¹¹

Dieser Kernforderung der Gewerkschaften entsprach Regierungsrat Hugo Gschwind in der Beantwortung der Interpellation Ryser vor dem Landrat am

³¹⁰ Ebd.

³¹¹ LRB 392 vom 28. Oktober 1948: Interpellation von A. Ryser und 20 Mitunterzeichnern betr. Weiterbeschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte. – Die Interpellation Ryser hätte bereits an der Landratsitzung vom 28. Oktober behandelt werden sollen. Weil jedoch der zuständige Regierungsrat Gschwind abwesend war und noch einige Abklärungen nötig seien, wurde die Beantwortung der Interpellation auf die nächste Sitzung verschoben. Siehe: LRB 392 vom 28. Oktober 1948; SWA, Vo M 77e BL, NZ Nr. 503 vom 29. Okt. 1948. Die ausländischen Arbeitskräfte. Landrat A. Ryser (soz., Münchenstein) begründet folgende Interpellation.

18. November 1948. Dabei stützte sich der Vorsteher der Direktion des Innern, wie üblich bei von ihm im Kantonsparlament vertretenen Geschäften betreffend Arbeitsmigrationspolitik, auf einen ausführlichen Bericht von Arbeitsamtsvorsteher Ballmer:³¹² «Das kantonale Arbeitsamt wird alles daran setzen, dass grundsätzlich keine Schweizer-Arbeiter aussetzen müssen oder entlassen werden, solange Fremdarbeiter im gleichen Betriebe arbeiten.» Der Vorsteher der Direktion des Innern zeigte Verständnis für die Anliegen der Interpellation und versicherte, dass die bisherige Praxis des Arbeitsamts in ihrem Sinn sei. Zur Erläuterung dieser Praxis verwies Gschwind explizit auf das «Kreisschreiben des kantonalen Arbeitsamtes vom 21. Oktober 1948 an die Arbeitgeber über die Sicherung des Arbeitsplatzes für Schweizer-Arbeiter» und den darin festgelegten «noch strengeren Masstab» bei «neuen Bewilligungsgesuchen für Fremdarbeiter».³¹³ Weiterführende Forderungen der SP-Interpellation wies Gschwind in der Landratsdebatte jedoch zurück, genau wie es zuvor Ballmer in seinen beiden Zeitungsartikeln getan hatte. Striktere und genauere Vorschriften bezüglich Bewilligungen für «Fremdarbeiter» seien nicht praktikabel: «Man muss gegenteils volles Vertrauen zum Arbeitsamt haben, das sowohl die allgemeinen öffentlichen Interessen als auch diejenigen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gegenseitig abwägen wird.»³¹⁴ Zudem liege die vom Baselbieter Arbeitsamt verfolgte grundsätzliche Ausrichtung der «Fremdarbeiterregelung» gar nicht in kantonaler Kompetenz. Daher könnten auch nicht, wie von der Interpellation gefordert, sofortige Lösungen betreffend die Weiterbeschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte und die Entlassungen sowie die Arbeitszeitverkürzungen getroffen werden: «Das ganze Problem geht über die Kompetenzen der kantonalen Regierungen hinaus. Die Frage ist von der Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz besprochen worden und es wurden Richtlinien über die Behandlung der ausländischen Arbeiter aufgestellt, damit in allen Kantonen nach dem gleichen Prinzip vorgegangen wird.»³¹⁵ Mit Verweis auf die ausführende Rolle der Kantone im Vollzugsföderalismus und auf die gesamtschweizerische Koordination durch die interkantonale Konferenz nahm Gschwind in der Landratsdebatte geschickt Verantwortung von seinen und Ballmers Schultern, indem er die kantonalen Kompetenzen klein redete. Obwohl die Direktion des Innern und das Arbeitsamt die Maximalforderungen ihrer Interpellation nicht erfüllten, wurde deren Ausländerzulassungspolitik von den SP-Landräten mit Worten der Anerkennung bedacht. Sie war ja grundsätzlich

312 Ballmer nahm eineinhalb Jahre später in einem weiteren Bericht zu einer Interpellation betreffend Ausländerbeschäftigung, in dem er sehr ausführlich die Grundsätze der von den Baselbieter Arbeitsmarktbehörden verfolgten Politik erläuterte, nochmals auf seinen «Bericht zur Interpellation Ryser» Bezug. Siehe: StABL, VR 3205, F.II.1950, 470: Kantonales Arbeitsamt Baselland, Der Vorsteher Ballmer. Liestal, 8. Februar 1950. An die Direktion des Innern Baselland. Betrifft: Interpellation Kobi über die Entlassung schweizerischer Hilfsarbeiter durch die Firma Schindler Waggon A.-G., Pratteln, S. 2.

313 LRB 420 vom 18. November 1948: Interpellation von A. Ryser und 20 Mitunterzeichnern betr. Weiterbeschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte (Interpellationsantwort Gschwind).

314 Ebd.

315 Ebd.

in ihrem Sinn. Der Binninger SP-Landrat Hermann Lindauer dankte als Wortführer der Interpellanten gleich zu Beginn der Diskussion «dem Arbeitsamt für die in dieser Sache geleistete Arbeit und stellt fest, dass diese Amtsstelle die Gesuche sehr objektiv behandelt habe. Die getroffenen Massnahmen haben bis jetzt zum Schutz der Schweizerarbeiter genügt.» Danach prangerte er Missbräuche in Firmen an, welche vom Arbeitsamt – unter Einbezug der in Betriebskommissionen organisierten Arbeiter – genauer untersucht werden sollten.³¹⁶ In der anschliessenden, engagiert geführten Diskussion im Landrat kam generelle Kritik an der Praxis der Baselbieter Behörden denn auch nicht von den Interpellanten, sondern aus dem bürgerlichen Lager. Aus der Sicht der Arbeitgeber kritisierten sowohl der Landrat der Demokraten Fritz Häring aus Pratteln als auch der Waldenburger Freisinnige Roland Straumann eine zu strenge bürokratische Kontrolle, welche die Betriebe unnötig einschränken würden. Die Interpellanten hingegen bemühten sich generell um eine gemässigte Position. So betonte Lindauer abschliessend, «dass er keine Hetze gegen die Fremdarbeiter herbeiführen möchte, die ohnehin oft nicht den notwendigen Schutz geniessen, wie z. B. bei der AHV, so sie Beiträge bezahlen, aber keine Gegenleistung erhalten».³¹⁷ Lindauer piff somit seinen Fraktionskollegen Albert Graf aus Gelterkinden zurück, der bemängelt hatte, «dass die Fremdarbeiter auch an den freien Samstagnachmittagen einer bezahlten Beschäftigung nachgehen»,³¹⁸ und somit durchaus ein Thema angesprochen hatte, das von gewerkschaftlichem Interesse war, wie der unten geschilderte, im Frühling 1948 vor dem basel-landschaftlichen Einigungsamt verhandelte Fall Schwager zeigte.³¹⁹

Die «Weiterbeschäftigung ausländischer Arbeitskräfte»: Ein konstantes Thema der Arbeitnehmervertreter im Landrat Herbst 1948 bis Frühling 1950

Die Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik blieb auch nach dem Herbst 1948 im Fokus der Öffentlichkeit. Die verantwortlichen Behörden mussten ihre Politik zwischen Oktober 1948 und März 1950 angesichts eines ganzen Reigens von Vorstössen aus den Reihen der SP und der PdA (sowie einer Interpellation eines freisinnigen Landrats)³²⁰ wiederholt vor dem Kantonsparlament rechtfertigen. Die Interpellationen verlangten in der Zeit der Konjunkturflaute von der Regierung

³¹⁶ Ebd. (Votum Lindauer 1).

³¹⁷ Ebd. (Votum Lindauer 2).

³¹⁸ Ebd. (Votum Graf).

³¹⁹ Siehe unten, S. 254 ff.

³²⁰ LRB 822 vom 9. Februar 1950: Interpellation von Herrn T. Zimmer betr. Fremdarbeiter, Beschäftigung und Bauprogramm für öffentliche Arbeiten und Bauten. Zur Behandlung im Landrat vgl. LRB 839 vom 9. März 1950: Interpellationen betr. Arbeiterentlassungen in einer Firma in Pratteln, betr. die Arbeitsmarktlage und deren mutmassliche Entwicklung, betr. Beschäftigung der Fremdarbeiter und betr. Stand der Arbeitsbeschaffungsprojekte sowie deren Finanzierung.

und somit indirekt vom Arbeitsamt stets zum selben Thema Rechenschaft: zur Frage der Weiterbeschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte in einer Zeit, in der Schweizer ArbeiterInnen von Entlassung und Kurzarbeit bedroht waren. Die Landräte der SP und der PdA konkurrierten mit ihren Interpellationen betreffend «Weiterbeschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte»,³²¹ «ausländische Arbeitskräfte im Jahre 1949 im Kanton Baselland», «Einreise bzw. Zuteilung ausländischer Arbeitskräfte»,³²² «Entlassungen in Firma mit ausländischen Arbeitskräften»³²³ und «Arbeiter-Entlassungen in einer Firma in Pratteln»³²⁴ um die Rolle der Interessenvertreter der Arbeiterschaft.³²⁵ SP-Landrat Albert Ryser aus Münchenstein, Neue Welt, trat in diesem Konkurrenzkampf als vehementester Interessenvertreter der Schweizer Arbeiter auf. Er ritt in der Landratssitzung vom 4. April 1949 eine «scharfe Attacke gegen die PdA [...]», indem er die hundsmiserablen Arbeitsbedingungen in den «Volksdemokratien» brandmarkt[e] und die zur Debatte stehende Interpellation «betreffend Einreise beziehungsweise Zuteilung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1949» des Pratteler PdA-Landrats und Gemeinderats Hans Jeger als «heuchlerisch» bezeichnete, wie die «Basellandschaftliche Zeitung» einigermassen befremdet von Rysers Votum in «zusehends steigender Vehemenz» schilderte.³²⁶ Ryser wollte in der Debatte der PdA nachweisen, dass es dieser und hier im Speziellen ihrem Vertreter Jeger mit seiner Interpellation nicht um die Schweizer Arbeiter gehe, indem er an den über ein Jahr zurückliegenden Streik von italienischen Arbeitern in der Schindler Waggonfabrik in Pratteln vom Februar 1948 erinnerte: «Sie [die PdA] sei ja selbst am Wohnort des Interpellanten hinter den durch Streiks forcierten unberechtigt hohen Anforderungen der italienischen

321 SP: LRB 392 vom 28. Oktober 1948 und LRB 420 vom 18. November 1948: Interpellation von A. Ryser und 20 Mitunterzeichnern betr. Weiterbeschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte.

322 PdA: LRB 457 vom 20. Januar 1949: Interpellation von Herrn Jeger betr. ausländische Arbeitskräfte im Jahre 1949 im Kanton Baselland; LRB 553 vom 4. April 1949: Interpellation von Herrn Jeger betr. Einreise bzw. Zuteilung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1949. Dazwischen auch: LRB 530 vom 10. März 1949: Kritik wg. Nichtbehandlung der Interpellation betreffend Einreise bzw. Zuteilung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1949 von Herrn Jeger.

323 PdA: LRB 777 vom 19. Januar 1950: Interpellation von Herrn Kobi betr. Entlassungen in Firma mit ausländischen Arbeitskräften. Zur Behandlung im Landrat vgl. LRB 839 vom 9. März 1950: Interpellationen betr. Arbeiterentlassungen in einer Firma in Pratteln, betr. die Arbeitsmarktlage und deren mutmassliche Entwicklung, betr. Beschäftigung der Fremdarbeiter und betr. Stand der Arbeitsbeschaffungsprojekte sowie deren Finanzierung.

324 SP: LRB 825 vom 9. Februar 1950: Interpellation von Herrn Ryser betr. Arbeiter-Entlassungen in einer Firma in Pratteln. Zur Behandlung im Landrat vgl. LRB 839 vom 9. März 1950: Interpellationen betr. Arbeiterentlassungen in einer Firma in Pratteln, betr. die Arbeitsmarktlage und deren mutmassliche Entwicklung, betr. Beschäftigung der Fremdarbeiter und betr. Stand der Arbeitsbeschaffungsprojekte sowie deren Finanzierung.

325 Eine Motion von SP-Landräten hatte 1949 überdies das die Arbeitsmigration zum Teil tangierende Thema «Gleichstellung der politischen Flüchtlinge mit ausländischen Aufenthalt» aufgegriffen. (LRB 582 vom 12. Mai 1949: Motion von Herrn H. Röthlisberger und 3 Mitunterzeichnern betr. Gleichstellung der politischen Flüchtlinge mit ausländischen Aufenthalt.)

326 SWA, Vo M 77e BL, BZ Nr. 80 vom 5. April 1949. Beschäftigung von Fremdarbeitern im Kanton Baselland.

Arbeiter gestanden, welche unsere eigenen Arbeiter benachteiligten.»³²⁷ In der Tat war Jeger nicht bloss während des Italienerstreiks im Februar 1948 für die internationale (sozialistische) Solidarität zwischen Schweizer und italienischen Arbeitern eingetreten, sondern anerkannte auch in der Frage der Weiterbeschäftigung von Ausländern bei Konjunkturrückgang die legitimen Interessen der italienischen ArbeiterInnen, als er sowohl in der ersten Landratsdebatte zur «Weiterbeschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte» betonte, «dass das Problem nicht zur Ausländerhetze ausarten darf, denn diese Leute kommen aus ihrer Not in die Schweiz»,³²⁸ und in der Begründung seiner eigenen Eingabe am 4. April 1949 vor dem Landrat sagte: «Die Interpellation richtet sich nicht gegen die Fremdarbeiter, die die Möglichkeit erhalten, in der Schweiz zu arbeiten, sondern sie will nur, dass für genügende Beschäftigung gesorgt wird.»³²⁹ Trotz dem Bekenntnis zu internationaler Solidarität betonte er: «In erster Linie müssen die einheimischen Leute Arbeit haben, und es ist deshalb richtig, wenn sich das Arbeitsamt mit denjenigen Betrieben in Verbindung setzt, die Arbeiter entlassen müssen, und versucht, diese in anderen Betrieben unterzubringen.»³³⁰

Die scharfe Abgrenzung gegen die kommunistische PdA nutzten die SP-Vertreter, um sich als die einzig legitimen und in nationalen Kategorien denkenden Arbeitervertreter zu positionieren, die nichts mit Kommunismus und schon gar nichts mit Moskau am Hut hatten, und sich somit als verlässliche Partner für die Arbeitgebervertreter und die Behörden zu erweisen, mit welchen diese in sozialpartnerschaftlichen Verfahren in der praktischen Ausgestaltung des Arbeitsmigrationsregimes zusammenarbeiteten. Aus demselben Grund überspannten die Arbeitervertreter den Bogen im Parlament auch nicht, sondern formulierten ihre Kritik an der Ausländerzulassungspraxis moderat und lobten die Anstrengungen des Arbeitsamts, welche zu einem grossen Teil ja auch in ihrem Sinn waren. Denn im Landrat vermochten die Gewerkschafter zwar öffentlich Druck auf die Baselbieter Arbeitsmarktbehörden aufzusetzen, ihre Anliegen punkto Ausländerbeschäftigung konkret einbringen und durchsetzen konnten sie jedoch im Konsultationsverfahren, das heisst z. B. in paritätischen Sitzungen, die das Arbeitsamt mit den Arbeitnehmer- und den Arbeitgebervertretern des Baugewerbes ab 1949 regelmässig abhielt, um die Zuteilung der ausländischen Saisonarbeiter auf die einzelnen Bauunternehmen vorzunehmen,³³¹ und vor dem basel-landschaftlichen

327 Ebd.

328 LRB 420 vom 18. November 1948: Interpellation von A. Ryser und 20 Mitunterzeichnern betr. Weiterbeschäftigung der ausländischen Arbeitskräfte.

329 LRB 553 vom 4. April 1949: Interpellation von Herrn Jeger betr. Einreise bzw. Zuteilung ausländischer Arbeitskräfte im Jahre 1949.

330 Ebd.

331 Im Staatsarchiv Basel-Landschaft liegt ein umfangreicher Bestand mit Vermittlungsakten der Abteilung Arbeitsvermittlung und Ausländerbewilligungen des Arbeitsamts vor, der die Unterlagen zu diesen paritätischen Sitzungen enthält: StABL, VR 3256, 02.01.02.02, Saisonniers. Personendossiers. 1949–1976. Darin beispielhaft: 2. 3. 1949 (Protokoll): Besprechung des Arbeitsamtes BL mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden auf dem Arbeitsamt «betreffend Zuteilung der Saisonarbeiter 1949 für das Tiefbaugewerbe». – An dieser Sitzung wurde

Einigungsamt, dem seit 1920 bestehenden Schiedsgericht in Kollektivkonflikten zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern.

Entsprechend äusserte sich der Arlesheimer SP-Landrat Hans Röthlisberger, dessen Engagement als Sekretär des Schweizerischen Bau- und Holzarbeiter-Verbands (BHVS) und des Baselbieter Gewerkschaftskartells in einem vor dem Einigungsamt verhandelten Fall im Folgenden beschrieben wird, in der Landratsdebatte vom 4. April 1949 zur Interpellation Jeger lobend über die Behördenpraxis bezüglich der Saisonarbeiter im Baugewerbe und gab als erster Redner in der Diskussion den Ton der SP vor: «Die Massnahmen des Arbeitsamtes waren hier sehr zweckmässig und haben die oft zahlenmässig übertriebenen Anforderungen an Fremdarbeiter auf ein erträgliches Mass beschränkt.» Und selbst sein Fraktionskollege Albert Ryser, der als vehementester Verfechter eines absoluten Schutzes für Schweizer ArbeiterInnen die zu grosszügige «Gewährung von Arbeitsbewilligungen an Ausländer» scharf kritisierte, «muss[te] aber den guten Willen des Arbeitsamtes anerkennen», wie die «Basellandschaftliche Zeitung» aus der Landratsdebatte vom 4. April 1949 berichtete.³³²

Arbeitsmarktpolitische Interessenwahrung der Gewerkschaften vor dem basel-landschaftlichen Einigungsamt

Der Fall «Schweiz. Bau- und Holzarbeiter-Verband, Sektion Basel, gegen Firma Gebr. Schwager, Baugeschäft, Reinach Baselland, betr. Verletzung des Gesamtarbeitsvertrages», der im April/Mai 1948 vor dem kantonalen Einigungsamt Baselland verhandelt wurde, war zwar keine grosse, Aufsehen erregende Auseinandersetzung, lässt aber exemplarisch das Konfliktpotenzial der «Fremdarbeiterbeschäftigung» zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften erkennen sowie die schiedsgerichtliche Konfliktlösung beschreiben, in der die Gewerkschaften ihre Interessen durchzusetzen vermochten.³³³

Worum ging es im vorliegenden Fall? Das Reinacher Baugeschäft Schwager setzte zwei italienische Saisonniers für Überzeitarbeit, unter anderem an Samstagnachmittagen, und im Akkord ein. Die Italiener nahmen diese zusätzliche Arbeits- und Verdienstmöglichkeit gern wahr, weil sie schliesslich zum Arbeiten in die Schweiz gekommen waren. Laut Firmenchef Philipp Schwager hatten die beiden Italiener die zusätzliche Arbeit ausdrücklich gewünscht.³³⁴ Der Bauunternehmer

insbesondere die Lohnfrage verhandelt. Man einigte sich darauf, dass ausländische Spriesser und Schaler gleich wie Schweizer entlohnt werden und nicht bloss wie Handlanger, aber auch nicht so hoch wie Maurer. Das Arbeitsamt führte somit einen Kompromiss zwischen dem Arbeitgebervertreter Gnemmi und dem Gewerkschafter Röthlisberger herbei.

332 SWA, Vo M 77e BL, BZ Nr. 80 vom 5. April 1949. Beschäftigung von Fremdarbeitern im Kanton Baselland.

333 StABL, VR 3256, 09.01.02, Schweizerischer Bau- und Holzarbeiter-Verband, Sektion Basel und Umgebung, Basel, 22. April 1948, An das kantonale Einigungsamt des Kantons Baselland.

334 StABL, VR 3256, 09.01.02, Hoch- und Tiefbau Gebr. Schwager Reinach BL, 21. April 1948.

sah kein Unrecht in seinem Handeln, wenn er arbeitswilligen Arbeitnehmern zusätzliche Arbeit anbot, sondern betonte gegenüber der Gewerkschaft vielmehr seine soziale Einstellung, welche sich darin gezeigt habe, dass er die Saisonarbeiter in ihrer Freizeit nicht zur Untätigkeit verdammen wollte.³³⁵ Die Sektion Basel und Umgebung des BHVS hingegen sah die Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrags (GAV) in Bezug auf die Arbeitszeit verletzt und erhob unter der Führung seines Sekretärs Hans Röthlisberger, der zugleich Sekretär des Baselbieter Gewerkschaftskartells, SP-Landrat und Gemeinderat in Arlesheim war,³³⁶ Klage gegen die Firma Schwager. Es sei unerlaubt Überzeit gearbeitet worden, wobei sich die Gewerkschaft vor allem daran stiess, «dass insbesondere zwei italienische Saisonarbeiter zu der vertragswidrigen Überzeitarbeit benützt» wurden.³³⁷ Der Konflikt zwischen der Gewerkschaft und dem Baugeschäft, welches als Nebenvertragskontrahent dem GAV unterstand, endete in einem Vergleich: Schwager gab Fehler zu und «verpflichtet[e] sich, inskünftig ohne das Einverständnis des Bau- und Holzarbeiter-Verbandes keine Überzeitarbeit zu leisten». Zudem musste er die Verfahrenskosten übernehmen. Die klagende Gewerkschaft verzichtete im Gegenzug auf eine Konventionalstrafe und die Parteientschädigung.³³⁸ Der Fall war im Schiedsgerichtverfahren vor dem Einigungsamt am 5. Mai 1948 schnell erledigt, weil Schwager zugab, den GAV verletzt zu haben – nicht aus bösem Willen, sondern in Unkenntnis der genauen Bestimmungen. Er habe gemeint, er habe nur kein Recht, Überzeitarbeit von seinen Arbeitern zu fordern, wogegen er ihnen die Möglichkeit zur Überzeitarbeit geben dürfe. Dass in seinem Betrieb Überzeitarbeit geleistet wurde, hatte Schwager im Verfahren jederzeit bestätigt. Die Gewerkschaft hatte aber gerade wegen der Verletzung des prinzipiellen Verbots der Freizeitarbeit durch den GAV geklagt. Ihr Sekretär Hans Röthlisberger pochte in der Verhandlung erfolgreich auf die strikte Einhaltung des GAV, der nur zwischen den beiden Vertragspartnern abgeändert werden könne. Punkto Unterlaufen des GAV mittels «Fremdarbeiterbeschäftigung» sprach Röthlisberger in der Verhandlung deutsch und deutlich: «Als Gewerkschafter haben wir uns ausbedungen, dass sich die fremden Saisonarbeiter genau an die ortsüblichen Bedingungen halten. Durch den Zuzug ital. Saisonarbeiter dürfen unsere Arbeitsbedingungen nicht versaut werden.»³³⁹ Als Strafe für das Vergehen der Baufirma gegen den GAV forderte Röthlisberger logischerweise eine konsequente Anwen-

An den Schweiz. Bau- & Holzarbeiterverband, Sektion Basel & Umgebung, Basel: Betr. Überzeitarbeit.

335 Ebd.

336 Brassel-Moser, Von da an, S. 101–103.

337 StABL, VR 3256, 09.01.02, Schweizerischer Bau- und Holzarbeiter-Verband, Sektion Basel und Umgebung, Basel, 22. April 1948, An das kantonale Einigungsamt des Kantons Basellandschaft.

338 StABL, VR 3256, 09.01.02, Kantonales Einigungsamt Baselland, Liestal, den 5. Mai 1948. In Sachen Schweiz. Bau- und Holzarbeiter-Verband, Sektion Basel, gegen Firma Gebr. Schwager, Baugeschäft, Reinach Baselland, betreffend Verletzung des Gesamtarbeitsvertrages [...]. Vergleich.

339 StABL, VR 3256, 09.01.02, Verhandlungsprotokoll i. S. Schweiz. Bau- und Holzarbeiter-Ver-

dung der Bestimmungen des GAV zum «Fremdarbeitereinsatz»: «Es fragt sich, ob [sic] Firma nicht ausser Vertrag gestellt werden sollte. Damit fiele auch das Recht auf ital. Arbeiter und auf subventionierte Arbeiten dahin.»³⁴⁰ Die Gewerkschaft hatte schon vor der schiedsgerichtlichen Verhandlung vom Arbeitsamt verlangt, dass die beiden italienischen Saisonarbeiter der Firma Schwager entzogen und einem Unternehmer zugewiesen werden, «der die vertraglichen Bestimmungen anerkennt».³⁴¹ Nachdem sich Schwager vor dem Schiedsgericht jedoch einsichtig gezeigt hatte, zog Röthlisberger seinen Antrag auf Entzug der Saisonarbeiter zurück. Es ging der Gewerkschaft nicht um eine drakonische Bestrafung eines einzelnen Unternehmers. Vielmehr strebte der BHVS mit der Anrufung des kantonalen Einigungsamts in diesem verhältnismässig unbedeutenden Fall ein Urteil mit Signalwirkung für die prinzipielle Durchsetzung kollektivvertraglich geregelter Ansprüche an – auch in Bezug auf «fremde Saisonarbeiter». Diese Ansprüche wurden vom paritätisch zusammengesetzten Schiedsgericht (neben dem Präsidenten, dem Obergerichtspräsidenten P. Gysin, und dem Sekretär, dem Arbeitsamtsvorsteher Ballmer, sassen jeweils zwei Richter im Schiedsgericht, ein Vertreter der Arbeitgeberseite und einer der Arbeitnehmerseite) denn auch eindeutig anerkannt. Das kantonale Einigungsamt bestätigte in seinem Urteil³⁴² die von den Sozialpartnern des Baugewerbes ausgehandelten Bestimmungen des GAV vollumfänglich und implizit auch deren Gültigkeit in Bezug auf die «Fremdarbeiterbeschäftigung», indem es die im Verfahren geäusserte Ansicht der Gewerkschaft stützte, dass «gemäss Art. 323 OR die Verpflichtungen des Vertrages für alle Arbeiter gelten».³⁴³ Die von den kantonalen Behörden und den Sozialpartnern verfolgte Politik der «Fremdarbeiterbeschäftigung» wurde von der zuständigen kantonalen Stelle gegenüber einem Bauunternehmer durchgesetzt, der sich nicht an die sozialpartnerschaftlichen Regelungen hielt. Dies war für die Arbeitnehmervertretung auch im Hinblick auf Verhandlungen um einen neuen GAV für die Branche von Bedeutung, wie eine Bemerkung des die Klage führenden Gewerkschaftssekretärs erkennen lässt: «Der Vertrag von 1937 ist auf Ende 1947 gekündigt und noch nicht erneuert worden. Durch Vereinbarung zwischen den Vertragspartnern werden aber die bisherigen Bestimmungen, wenigstens soweit

band, Sektion Basel, gegen Firma Gebr. Schwager, Baugeschäft, Reinach BL, betr. Verletzung des Gesamtarbeitsvertrages. (Schiedsgericht), Liestal, den 5. Mai 1948, S. 2.

³⁴⁰ Ebd.

³⁴¹ StABL, VR 3256, 09.01.02, Brief: Schweizerischer Bau- und Holzarbeiterverband, Sektion Basel und Umgebung, Basel, 22. April 1948, An das kant. Arbeitsamt Baselland, Liestal: Betr. Antrag auf Entzug der ital. Saisonarbeiter.

³⁴² «Das Einigungsamt als Schiedsgericht erfüllt die Funktion des ordentlichen Zivilrichters. Es gelten damit die im Zivilrecht und für den Zivilprozess massgebenden Rechtsgrundsätze.» Die Rechtskraft der Urteile des Einigungsamts ist mit diesen Worten in einem anderen Urteil jener Zeit beschrieben. Siehe StABL, VR 3256, 09.01.02, Urteil des basellandschaftlichen Einigungsamtes als vertragliches Schiedsgericht, in Sachen STFV gegen Firma Geigy-Werke Schweizerhalle, 26. 10. 1949.

³⁴³ StABL, VR 3256, 09.01.02, Verhandlungsprotokoll i. S. Schweiz. Bau- und Holzarbeiter-Verband, Sektion Basel, gegen Firma Gebr. Schwager, Baugeschäft, Reinach BL, betr. Verletzung des Gesamtarbeitsvertrages. (Schiedsgericht), Liestal, den 5. Mai 1948, S. 2.

die Arbeitszeiteinteilung und die Zulagen für Überzeitbeschäftigung in Frage stehen, als weiterhin gültig betrachtet. Zum Beweise dafür lege ich ein Schreiben des Baumeisterverbandes BL vom 22. April 1948 ins Recht.»³⁴⁴

Der Fall Schwager zeigt also, wie sich das Einigungsamt für die Gewerkschaften als Schiedsgericht, wo sie ihre Anliegen punkto «Fremdarbeiterbeschäftigung» durchsetzen konnten, bewährte. Obwohl der Fall weder spektakulär noch umstritten war, war er typisch für die Nachkriegsjahre im Baselbiet. Während die gesamten 1940er Jahre von zahlreichen Arbeitskonflikten geprägt waren, setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg angesichts der ab 1945 zunehmenden Arbeitskämpfe die sozialpartnerschaftliche Konfliktlösung als Prinzip durch. Bahnbrechend für diese Entwicklung war nach der bezüglich Arbeitskonflikten konfrontativen Zwischenkriegszeit das Friedensabkommen in der Schweizer Metallindustrie von 1937, mit dem die heisse Phase des Klassenkampfes in der Schweiz beendet wurde. Der sozialpartnerschaftliche – an den alten, korporatistischen Strukturen angelehnte – Weg war geebnet. Es wurde fortan nach innerbetrieblichen Lösungen gesucht oder, wenn dies nicht gelang, das kantonale Einigungsamt zur Streitschlichtung angerufen. Dennoch blieb der Streik für die ArbeiterInnen auch nach dem Zweiten Weltkrieg ein probates und meist erfolgreiches Mittel, um die Arbeitgeber an den Verhandlungstisch zu zwingen.³⁴⁵ So gab es im Baselbiet zwischen 1945 und 1948 eine eigentliche Streikwelle, in der die organisierten Arbeitnehmer neue Friedensabkommen (welche ihnen Kampfmassnahmen verboten) verhindern und stattdessen Gesamtarbeitsverträge erkämpfen wollten.³⁴⁶ Die Jahre 1944–1948 waren im Baselbiet die Zeit, in der die meisten GAV ausgehandelt wurden.³⁴⁷ Daher wurde in diesen ersten Nachkriegsjahren auch das kantonale Einigungsamt häufig angerufen. Bei den vielen vor dem Einigungsamt verhandelten Kollektivkonflikten ging es meist um die Aushandlung von Kollektivverträgen oder um Klagen wegen der Nichteinhaltung von Kollektivverträgen. Ein Überblick über die dokumentierten Fälle³⁴⁸ zeigt, dass die Gewerkschaften vor dem Einigungsamt meist Erfolg hatten, sei es beim Aushandeln von neuen GAV oder mit Klagen wegen Verstössen gegen GAV, die meist zu den angestrebten, in den Kollektivverträgen vorgesehenen Konventionalstrafen führten. Als paritätisches Schiedsgericht führte das Einigungsamt generell Kompromisse von relativ grosser Akzeptanz bei den Streitparteien herbei. Ab 1947 war zu beobachten, wie die Gewerkschaften vor dem kantonalen Einigungsamt darum kämpften, dass die Arbeitgeber auch bei der «Fremdarbeiterbeschäftigung» die gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen einhielten und diese nicht mit Ausländern unterliefen. Die eben erkämpften

344 Ebd.

345 Ruedi Epple, *Konjunktoren, Krisen, Konflikte*, in: Ruedi Epple, Anna C. Fridrich, Daniel Hagmann, *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft. Band 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 9–26, hier 23 ff.

346 Vgl. Schiavi/Brassel, *Kämpfend in den Arbeitsfrieden*, S. 57–69.

347 Epple, *Konjunktoren, Krisen, Konflikte*, S. 23 ff. Siehe auch: Brassel-Moser, *Von da an*.

348 Siehe den umfangreichen Aktenbestand des kantonalen Einigungsamts: StABL, VR 3256, 09.01.02, *Kollektivstreitigkeiten*, einzelne Fälle 1925–1961.

Verbesserungen der Arbeitsbedingungen sollten durch den Zuzug von «Fremdarbeitern» nicht wieder in Gefahr geraten.

In diesem Kontext spielte Ende 1948, beim ersten Konjunkturreinbruch nach dem Zweiten Weltkrieg, zumindest was die Gewerkschaften betraf, keine internationale Solidarität der Schweizer ArbeiterInnen mit ihren ausländischen KollegInnen. Die Schweizer Arbeitervertreter – geprägt von Burgfrieden, «geistiger Landesverteidigung» und sozialpolitischen Erfolgen in den ersten Nachkriegsjahren sowie vom Beginn des Kalten Kriegs und der Abgrenzung gegen die extreme Linke – begriffen Arbeiteranliegen zunächst als Interessen, welche sie in dem sich seit dem Kriegsende bewährten System der Sozialpartnerschaft zunehmend national durchsetzen konnten. «Fremdarbeiterinnen» und «Fremdarbeiter» wurden nicht als PartnerInnen, sondern als Konkurrenz wahrgenommen. Die Haltung der Gewerkschaften lässt sich auch dadurch erklären, dass sie aufgrund langjähriger, ungenügender sozialer Absicherung durch Staat und Arbeitgeber beim Zuzug ausländischer Arbeitskräfte zunächst eine Bedrohung ihrer fragilen sozialen Sicherheit witterten.

Vorsorglicher «Ausländerabbau» gemäss gesamtschweizerischen Richtlinien

Die beim vorsorglichen «Ausländerabbau» vom Arbeitsamt Baselland seit dem Herbst 1948 verfolgte Linie kam zwar in der kantonalen Politik wiederholt unter Druck, hatte aber grundsätzlich Bestand, nicht zuletzt dank dem wirkungsmächtigen Argument, dass die Baselbieter Praxis einem gesamtschweizerischen Konsens entspreche und deren grundsätzliche Änderung die kantonale Kompetenz übersteige, womit die basel-landschaftlichen Behörden, wie oben erwähnt (z. B. Regierungsrat Gschwind in der Landratsdebatte vom 18. November 1948 oder Arbeitsamtsvorsteher Ballmer im Zeitungsartikel vom 16. November 1948), Kritik zurückwiesen. Der Konsens war unter den für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden von Bund und Kantonen tatsächlich breit abgestützt, wie sich an den Regionalkonferenzen der Deutschschweizer Arbeitsämter in den Jahren 1949 und 1950, wo das Thema ausführlich besprochen wurde, deutlich zeigte. Unter der Leitung der BIGA-Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung diskutierten die Vorsteher der Arbeitsämter an der Deutschschweizer Regionalkonferenz vom 11./12. Mai 1949 in Romanshorn «Massnahmen zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei zunehmendem Konjunkturrückgang und damit verbunden Abnahme der Beschäftigung», wie ein Artikel in der «Bodensee-Zeitung» am ersten Tag der Konferenz der interessierten Öffentlichkeit kundtat. Der mit «a.» gezeichnete Artikel, bei dem es sich vermutlich um einen Text des Thurgauer Arbeitsamtschefs Ausderau handelte, der, einer Gepflogenheit der gastgebenden Arbeitsamtsvorsteher folgend, in der lokalen Zeitung über die Bedeutung der Tagung informierte, konkretisierte die Verhandlungsziele: «In diesem Zusammenhang steht im Vordergrund die Behandlung der

Einreise- und Aufenthaltsgesuche erwerbstätiger Ausländer und das Vorgehen beim Abbau derselben.»³⁴⁹ An der Regionalkonferenz vom 4./5. April 1950 in Altdorf fand die Diskussion ihre Fortsetzung. Nachdem 1949 das entsprechende Traktandum noch «Abbau der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte» geheissen hatte, wurde 1950 der Nutzen der Abbaupolitik für die Schweizer ArbeitnehmerInnen ins Zentrum der Diskussion gerückt, was sich im Titel des Traktandums, «Abbau der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte zugunsten einheimischer», niederschlug.³⁵⁰

Beim «Abbau der ausländischen Arbeitskräfte» zwischen 1948 und 1950 waren die Arbeitsmarktbehörden führend, wie die eingehende Behandlung des Themas an den Regionalkonferenzen zeigte, wogegen sich die Fremdenpolizeibehörden zwar ebenfalls mit diesbezüglichen Fragen beschäftigten, aber nicht gleich intensiv wie die Arbeitsamtsvorsteher.³⁵¹ So hielt BIGA-Sektionschef Jobin an der Jahreskonferenz der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs am 2./3. September 1949 das Referat «Der Arbeitsmarkt und die Ein- und Auswanderung von Arbeitskräften vom nationalen und internationalen Gesichtspunkte aus». Doch wurde dieser Vortrag, in welchem Jobin unter anderem die von den Arbeitsmarktbehörden verfolgte vorsorgliche Politik des «Ausländerabbaus» detailliert schilderte, bloss zusammen mit einem Doppelreferat von Fremdenpolizeichef Paul Baechtold und Polizeibeamtungsadjunkt Oscar Schürch («Le marché du travail, les émigrants et les réfugiés» und «Der Arbeitsmarkt und die Emigranten und Flüchtlinge») diskutiert, wobei sich die Fremdenpolizeichefs vor allem für Arbeitsmarktfragen im Zusammenhang mit der Schaffung des Dauerasyls für Flüchtlinge interessierten.³⁵² Zu Jobins Vortrag äusserten sich einzig die Fremdenpolizeichefs von Glarus (Jenni) und St. Gallen (Studer).³⁵³ Mit ihren zustimmenden Voten folgten sie Jobins Aufruf an die Fremdenpolizeichefs, die Bestrebungen der kantonalen Arbeitsämter mitzutragen: «[...] wir zweifeln nicht daran, dass auch die kantonalen Fremdenpolizeibehörden bei der Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt durch ihre Entscheidungsbefugnis in bezug auf die Ausländer ihnen [den kantonalen Arbeitsämtern] dabei zur Seite stehen werden.»³⁵⁴ An der Jahreskonferenz der Vereinigung der kantonalen Fremden-

349 StABL, VR 3256, 00.03.02, Bodensee-Zeitung, Mi, 11. Mai 1949, a.: Die Arbeitsämter tagen in Romanshorn.

350 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 11. und 12. Mai 1949 in Romanshorn. Protokoll; Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, Dienstag u. Mittwoch, den 4. und 5. April 1950 in Altdorf. Protokoll.

351 Das mit Abstand wichtigste Thema für die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs war im fraglichen Zeitraum das «Flüchtlingsproblem», wie die definitive Regelung des Verbleibs von Flüchtlingen aus der Zeit des Nationalsozialismus in der Schweiz von den Fremdenpolizeichefs bezeichnet wurde. Siehe das so benannte Traktandum 3 in CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Neuenburg, den 8. u. 9. September 1950.

352 CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen, S. 4–6.

353 Ebd., S. 5.

354 CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Der Arbeitsmarkt und die Ein- und Auswande-

polizeichefs von 1950 wurde das Abbauregime ebenfalls nicht gross diskutiert, obwohl wiederum unter Anwesenheit von BIGA-Sektionschef Jobin Traktanden zum Thema der ausländischen Arbeitskräfte behandelt wurden. Themen waren die «Zusammenarbeit der Fremdenpolizeibehörden mit den Handelskammern und der Kantone unter sich»³⁵⁵ und eine Bestandesaufnahme betreffend «italienische und französische Arbeitskräfte». Der Genfer Fremdenpolizeichef und Präsident der Vereinigung orientierte unter dem Titel «Situation des travailleurs italiens et français» seine Kollegen über aktuelle Ausländerzahlen, das gültige Zulassungsverfahren und die im Kanton Genf von Arbeitsamt und Fremdenpolizei angewandte Praxis. Pittard ortete diverse aus seiner Sicht problematische Elemente des Verfahrens, die zu einem längeren Aufenthalt und schliesslich zur Niederlassung in der Schweiz führen können, und nannte Möglichkeiten, die das kantonale Arbeitsamt («Office cantonal de placement») in Übereinstimmung mit der kantonalen Fremdenpolizei nutzte, um Verlängerungen des Aufenthalts einzuschränken. Seine Bestandesaufnahme betrachtete Pittard als Grundlage für eine im folgenden Jahr (nach der Volkszählung vom 1. Dezember 1950) zu führende Diskussion über die Frage der «Überfremdung» («surpopulation étrangère»),³⁵⁶ an der sich die kantonalen Fremdenpolizeichefs zusammen mit den Arbeitsamtsvorstehern und den entsprechenden Bundesbehörden ab dem Jahr 1951 denn auch intensiv beteiligten.³⁵⁷ 1950 wurde im Anschluss an das Kurzreferat von Pittard jedoch noch nicht diskutiert.³⁵⁸

Mit anderen Worten: Die fundierte Diskussion des «Abbaus der ausländischen Arbeitskräfte» fand in den Jahren des Konjunkturrückgangs 1949 und 1950 an den Konferenzen der Arbeitsmarktbehörden statt, die das Vorgehen weitgehend nach ihren arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen gestalten konnten. Die Chefs der Arbeitsmarktbehörden waren sich einig, dass angesichts des Konjunkturabschwungs der «Abbau» der «Konjunkturarbeiter» zu erfolgen habe. Es kam nicht nur der Wille, sondern fast schon der Drang zum Ausdruck, den Arbeitsmarkt zu kontrollieren, um möglichst schnell auf konjunkturelle Schwankungen reagieren zu können. Bei Mangel an Arbeitsplätzen sollte die Ausländer-

rung von Arbeitskräften vom nationalen und internationalen Gesichtspunkte aus, Vortrag von A. Jobin, Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, an der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs, St. Gallen, 2./3. September 1949, S. 5 (Beilage zu: Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen). – An der Jahreskonferenz 1949 wurde zudem eine vorgesehene generelle «Diskussion über das Thema «Überfremdung» «wegen Zeitmangel nicht mehr eröffnet». Protokoll, S. 8.

355 CH-BAR#E4300B#1971/4#210*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Neuenburg, den 8. u. 9. September 1950, S. 2. Siehe auch unten, S. 266 ff.

356 CH-BAR#E4300B#1971/4#210*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Neuenburg, den 8. u. 9. September 1950. Beilage 5: «Situation des travailleurs italiens et français», S. 1 f.

357 Siehe unten, S. 290 ff.

358 CH-BAR#E4300B#1971/4#210*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Neuenburg, den 8. u. 9. September 1950, S. 11.

beschäftigung, die bloss das kontrollierte Füllen von Lücken in einer Phase der Überbeschäftigung bezweckt hatte, sofort verringert werden können, um das Hauptziel der Arbeitsmarktbehörden, die Vollbeschäftigung der einheimischen Bevölkerung, zu erreichen.

Diese arbeitsmarktlich begründete Abbaupolitik fasste im Anschluss an die Konferenzen der kantonalen Fremdenpolizeichefs und der Arbeitsamtsvorsteher vom Herbst 1949 ein gemeinsames Kreisschreiben des EVD und des EJPD vom 2. November 1949 betreffend «Abbau ausländischer Arbeitskräfte» zuhanden der für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente zusammen. Dem an den Konferenzen durch die Kantonsvertreter geäusserten Wunsch entsprechend gaben das EVD und das EJPD den Kantonen «Richtlinien», «um einen möglichst reibungslosen Abbau des übersetzten Bestandes an ausländischen Arbeitskräften zu gewährleisten, der den verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen gerecht werde».³⁵⁹ Die Richtlinien sollten insbesondere die Frage klären, «in welcher Weise und Reihenfolge der notwendige Abbau der ausländischen Arbeitskräfte zu erfolgen habe».³⁶⁰ Die klare Antwort lautete: «Der durch die Entwicklung der Arbeitsmarktlage erforderliche Abbau der ausländischen Arbeitskräfte hat [...] in erster Linie bei den während der Nachkriegskonjunktur zugelassenen ausländischen Arbeitskräften mit gültigen heimatlichen Ausweispapieren, den sogenannten *Konjunkturarbeitern*, einzusetzen. Für diese Arbeitskräfte bestand nie ein Zweifel, dass ihr Aufenthalt in der Schweiz nur konjunkturbedingt und deshalb vorübergehend sein könne. Ihnen kann die Ausreise in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat ohne weiteres und zu jeder Zeit zugemutet werden. Zahlenmässig wie auch psychologisch dürfte diese Ausländerkategorie mehr Anlass zu Beunruhigung und Auseinandersetzungen über die Frage der fremden Arbeitskräfte geben, als die Zahl der noch hier weilenden arbeitsfähigen Flüchtlinge.»³⁶¹ Mit dieser an flüchtlingspolitische Fragen gekoppelten Argumentation zum Abbau der italienischen «Konjunkturarbeiter» wollten die Bundesbehörden sicherstellen, dass die arbeitsmarktpolitische Frage der konjunkturbedingten Entlassungen über die «Konjunkturarbeiter» gelöst wurde, somit eine rein arbeitsmarktpolitische Frage blieb und nicht mit Zielen der Flüchtlingspolitik des Bundes kollidierte. Im Kreisschreiben nahmen denn auch die Erklärungen, weshalb in den meisten Fällen Flüchtlinge nicht entlassen, sondern weiterbeschäftigt werden sollten, den weitaus grössten Raum ein.

359 StABL, NA 2172, B1, 1949, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Kreisschreiben von EJPD und EVD vom 2. November 1949 an die für die Fremdenpolizei und für den Arbeitsnachweis zuständigen kantonalen Departemente. Betrifft: Abbau ausländischer Arbeitskräfte, S. 1.

360 Ebd.

361 Ebd., S. 5 f. (Hervorhebung im Original unterstrichen).

Grenzen des gesamtschweizerisch koordinierten «Ausländerabbaus»

Interessen des Auslandes, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften

Der Grundsatz des «Ausländerabbaus» war also unbestritten, wie der Vorsitzende der Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter 1949, Andreas Schlanser, in seinen einleitenden Worten zum Thema festhielt, «aber das Verfahren» bereite «etwelche Schwierigkeiten»: «Der Abbau müsse planmässig, aber mit der notwendigen Rücksichtnahme auf das Ausland erfolgen. Die Arbeitgeber sollten für den Abbau die Initiative ergreifen.»³⁶² Verschiedene Arbeitsamtsvorsteher beklagten sich denn auch, dass die Arbeitgeber den Abbau von ausländischen Arbeitskräften nicht von sich aus vornähmen oder dass sogar ältere Schweizer entlassen und dafür junge Ausländer nachgezogen würden.³⁶³ In den Arbeitsämtern und im BIGA war man sich deshalb darin einig, dass die Arbeitgeber besser über den Sinn und Zweck des «Ausländerabbaus» und über ihre diesbezügliche Pflicht aufgeklärt werden müssten. Als Druckmittel gegenüber unkooperativen Arbeitgebern nannte Schlanser die Möglichkeit, «dass an Bundesaufträge die Bedingung geknüpft werden könne, auf entbehrliche Ausländer zu verzichten».³⁶⁴ Schlanser mahnte die Arbeitsämter überhaupt, gegenüber den Arbeitgebern selbstbewusst aufzutreten und deren Interessenverbänden keinen allzu grossen Einfluss auf die kantonale Arbeitsmarktpolitik zu gewähren: «Die Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den beteiligten Wirtschaftskreisen ist zweckdienlich. Immerhin haben die Ansichten der Verbände nur konsultativen Charakter, die Verantwortung für die Einhaltung einer richtigen Arbeitsmarktpolitik liegt bei den Arbeitsämtern, die über der Sache stehen müssen.»³⁶⁵ Während man also im Inland Spielraum sah, um den «Ausländerabbau» noch strikter durchzuführen, mussten sich die Arbeitsmarktbehörden aus Rücksicht auf die Herkunftsstaaten der ausländischen ArbeiterInnen Grenzen in ihrer Praxis auferlegen. So wies Schlanser einen Vorschlag des Stadtzürcher Arbeitsamtsvorstehers Mario Gridazzi, in erster Linie ausländische Ehepaare «abzubauen», weil diese eher als allein im Land weilende Arbeiter langfristig im Land bleiben könnten, zurück, da eine solche Praxis gegen das Abkommen mit Italien vom 22. Juni 1948 verstosse und auch nicht der sittlichen Pflicht entspreche.³⁶⁶

Wie viel dem BIGA an einem möglichst reibungslosen «Ausländerabbau» gelegen war und wie komplex und von verschiedenen Akteuren abhängig dieser war, zeigte BIGA-Sektionschef Albert Jobin im folgenden Herbst den kantonalen Fremdenpolizeichefs an ihrer Jahreskonferenz auf. Er schilderte die aus der

³⁶² StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 11. und 12. Mai 1949 in Romanshorn. Protokoll, S. 6.

³⁶³ Ebd., S. 6 f.

³⁶⁴ Ebd., S. 6.

³⁶⁵ Ebd., S. 4.

³⁶⁶ Ebd., S. 6 f.

Sicht des BIGA ideale Abbaustrategie wie folgt: Der Abbau solle «stufenweise und organisch» vollzogen werden, «damit er nicht als Massenerscheinung auftritt, die im Ausland, insbesondere in Italien, als scharfer Eingriff empfunden würde».³⁶⁷ Auch müssten die Arbeitgeber und ihre Verbände ins Boot geholt werden. Sie sollten den Abbau möglichst von sich aus vollziehen, wie das auch bereits geschehe.³⁶⁸ Generell ging es Jobin darum, mit dem «Ausländerabbau» den Arbeitsfrieden zu wahren. Daher sollten idealerweise die Behörden und die Arbeitgeber Ausländer entlassen, bevor wegen arbeitslosen Schweizern ein Aufschrei von Gewerkschaften und Öffentlichkeit die Arbeit der Behörden behindern könnte. Diese Befürchtung brachte Jobin in seinem Schlussstatement zum Ausdruck: «[N]’attendons pas plus longtemps pour régler le problème du travail des réfugiés qui sont déjà dans notre pays, car lorsque les syndicats et l’opinion publique s’en occuperont, il sera trop tard.»³⁶⁹

Die Planung des Abbaus erforderte die bürokratische Kontrolle der ausländischen Arbeitskräfte. An der Regionalkonferenz vom 11./12. Mai 1949 bekräftigte Schlanser daher die Notwendigkeit einer genauen bürokratischen Kontrolle der Einreise und des Aufenthalts von ausländischen Arbeitskräften, wie sie in den «Allgemeinen Weisungen des BIGA betreffend die Begutachtung der Einreise und des Aufenthalts von Erwerbstätigen» vom 3. Mai 1949 soeben festgelegt worden waren. Nachdem das BIGA im Februar 1949 die kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte erstmals statistisch erfasst hatte, verpflichtete es die kantonalen Arbeitsämter im Mai 1949 darauf, von nun an monatlich Bericht an das BIGA zu erstatten, damit das BIGA über «einen guten Krisenmesser» für den Arbeitsmarkt verfüge.³⁷⁰

An der Regionalkonferenz von 1950 wurde der «Abbau der ausländischen Arbeitskräfte», wie oben erwähnt, nach einem Jahr Konjunkturbaisse vor allem unter der Perspektive des direkten Nutzens für die «einheimischen Arbeitskräfte» diskutiert. In seiner Einführung zum Thema nannte der die Konferenz leitende BIGA-Sektionschef Albert Jobin den während der Konjunkturbaisse betriebenen «Ausländerabbau» eine «vorsorgliche Arbeitsmarktpolitik»: «Es gilt, die ausländischen Arbeitskräfte abzubauen, bevor unsere eigenen Leute keine

367 CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, «Der Arbeitsmarkt und die Ein- und Auswanderung von Arbeitskräften vom nationalen und internationalen Gesichtspunkte aus», Vortrag von A. Jobin, Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, an der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs, St. Gallen, 2./3. September 1949, S. 4 f. (Beilage zu: Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen).

368 Ebd., S. 5.

369 Jobin machte seine allgemein zu verstehende Aussage konkret zur Frage des Zugangs von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt, bei der er auf eine rasche Einigung drängte. CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen, S. 6.

370 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, 11. und 12. Mai 1949 in Romanshorn. Protokoll, S. 5 (Votum Schlanser).

Beschäftigung mehr haben.»³⁷¹ Jobin propagierte ein Gleichgewicht zwischen den Interessen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, das die Kantone schaffen sollten. Er sprach sich daher gegen überzogene Forderungen nach einem absoluten Schweizervorrang aus, das heisst, dass überhaupt keine einheimischen Arbeitskräfte entlassen werden dürften, solange noch Ausländer beschäftigt würden, da je nach Berufsgruppe nicht auf Ausländer verzichtet werden könne. Gleichzeitig verlangte er aber den Abbau der ausländischen Arbeitskräfte in allen Kantonen «auf die unbedingt notwendige Mindestzahl»³⁷² und ein rechtlich korrektes, «mit den Arbeitgebern ohne jede Ausländerfeindlichkeit» besprochenes Vorgehen.³⁷³ Allerdings hielt Jobin klipp und klar fest, dass auch bei konsequenter Abbau-Praxis nicht verhindert werden könne, dass viele Ausländer die Niederlassung beantragen würden, selbst die mit der Wartefrist von 10 Jahren belegten Italiener, weil sie jetzt bereits 4–5 Jahre in der Schweiz weilten.³⁷⁴ Auch daher sollten, wo immer möglich, Ausländer durch Schweizer ersetzt werden. Um die Abbaupolitik unter dem Primat einer gesamtschweizerisch koordinierten Arbeitsmarktpolitik tatsächlich durchzuziehen, empfahl Jobin den kantonalen Arbeitsämtern, das BIGA zu verständigen, falls sie sich mit der kantonalen Fremdenpolizei nicht einigen könnten.³⁷⁵

Grenzen der Vermittlung von Schweizer Arbeitern auf dem Arbeitsmarkt

Zur möglichst umfassenden Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie der «Überfremdung» des Arbeitsmarkts wurden an der Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, die 1950 unter dem Titel «Vorbereitung von Massnahmen zur Entlastung des Arbeitsmarktes» stand, diverse Möglichkeiten erörtert, wie Schweizer vor Arbeitslosigkeit geschützt oder Arbeitslose wieder beschäftigt werden könnten.³⁷⁶ Insbesondere wurden Massnahmen diskutiert, wie Schweizer in Mangelberufe (vor allem in die Landwirtschaft und in den Hausdienst, aber auch als Maurer ins Baugewerbe) gelenkt werden könnten, da die Arbeitsämter und das BIGA fanden, dass vielerorts statt Ausländern auch arbeitslose Schweizer eingesetzt werden könnten. Der Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung solcher Vorhaben war man sich allerdings bewusst. Meist stimmten die Anforderungen der Arbeitsstelle nicht mit der Qualifikation des Stellensuchenden überein oder umgekehrt die Ansprüche des Stellensuchenden nicht mit dem Stellenangebot (Arbeitsbedingungen, Lohn). Ausgiebig erörtert wurde als weiteres Mittel zur Verringerung der Ausländerbeschäftigung und zur

371 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, Dienstag u. Mittwoch, den 4. und 5. April 1950 in Altdorf. Protokoll, S. 3.

372 Ebd.

373 Ebd., S. 3 f.

374 Ebd., S. 4.

375 Ebd.

376 Ebd.

Vorbeugung von Arbeitslosigkeit auch die Förderung der beruflichen Ausbildung, die speziell bei Maurern Not täte, weil es in diesem Beruf einerseits viel zu wenig ausgebildete Schweizer gebe, andererseits sehr viele Schweizer Maurer in andere Berufe abwanderten. Besprochen wurde dabei der Vorschlag, Ausländerbewilligungen an die Bedingung zu knüpfen, Lehrlinge auszubilden.³⁷⁷

Generell zeigte sich in der Diskussion der Arbeitsamtsvorsteher und des BIGA an der Regionalkonferenz, dass die erwünschte absolute Steuerung des Arbeitsmarkts nicht zu erreichen war. Als die geeignetsten Steuerungsmöglichkeiten erschienen den Arbeitsmarktbehörden die strikte Kontrolle der Ausländerbeschäftigung, das heisst der (vorsorgliche) «Ausländerabbau» und die zurückhaltende Ausländerzulassung (Traktandum 1), sowie die interkantonale Vermittlung von Stellensuchenden (Traktandum 5).

Die Arbeitsamtsvorsteher stimmten daher im Willen, eine Arbeitsmigrationspolitik der nationalen Vollbeschäftigung zu betreiben, einem an der Regionalkonferenz vom Baseliener Arbeitsamtsvorsteher Ballmer in einem Referat überzeugend vorgestellten Vorschlag des BIGA zu, «einen Meldedienst über die Zahl der interkantonale vermittelbaren Stellensuchenden einzurichten».³⁷⁸ Dieser Meldedienst sollte den Arbeitsämtern den notwendigen, derzeit fehlenden Überblick bieten, um die Arbeitslosigkeit mittels interkantonaler Vermittlung zu bekämpfen.³⁷⁹ Ballmer plädierte für eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit, um eine Aufspaltung des Schweizer Arbeitsmarkts zu verhindern: «Der föderalistische Aufbau unseres Staates darf die interkantonale Vermittlung von Arbeitskräften nicht hemmen und nicht zu einer Aufspaltung des Schweizer Arbeitsmarktes in so viele Teilgebiete führen, als es Kantone gibt. Es ist stossend, wenn im einen Kanton Schweizer stempeln müssen, während in einem andern Kanton Ausländer desselben Berufes weiter beschäftigt werden.»³⁸⁰ Auch Jobin wies auf die Möglichkeit hin, durch interkantonale Koordination die Ausländerbeschäftigung zu senken, da aus mangelnder interkantonaler Vermittlung von Stellensuchenden, «der Einreise von Ausländern gelegentlich ohne jede Notwendigkeit zugestimmt» werde. «Im letzten Jahr sind in einzelnen Kantonen hunderte von Ausländern zugelassen worden in einem Zeitpunkt, wo in andern Kantonen noch hunderte von Einheimischen verfügbar waren. Die Ausländer konnten nicht mehr sofort wegweisen werden. So etwas versteht die Öffentlichkeit nicht und führt zu berechtigten und schwerwiegenden Reklamationen. [...] Mit dem Bulletin über die Zahl der Versetzbaren werden die Arbeitsämter ein Mittel in die Hand bekommen, um Einreisegesuche nötigenfalls rasch ablehnen zu können.»³⁸¹

Allerdings waren sich alle Beteiligten bewusst, dass auch die durch ein neues Bulletin technisch verbesserte interkantonale Vermittlung weiterhin ihre grund-

377 Ebd., S. 9, 14.

378 Es äusserten sich die Vertreter der wichtigen Kantone BS, ZH und BE. Vgl. ebd., S. 20 f.

379 Ebd.

380 Ebd., S. 20.

381 Ebd., S. 21.

sätzlichen Limiten hatte – an den kantonalen Grenzen. Ballmer sprach das Problem der «mangelnden Versetzbarkeit der Stellensuchenden» an,³⁸² Itin, der Vorsteher des Arbeitsamts des Kantons Zürich, nannte die erheblichen Lohnunterschiede zwischen den Kantonen, welche Versetzungszulagen nötig machten, als Erschweren, und Jobin schliesslich wies auf die Grenzen interkantonaler Solidarität hin: Die Kantone würden aus Angst, Fürsorgefälle aus anderen Kantonen zu übernehmen, Ausländer den von den Arbeitsämtern interkantonal vermittelten Stellensuchenden vorziehen.³⁸³

Handelskammern als mit den Arbeitsämtern gleichberechtigte Beurteilungsinstanzen

Grenzen wurden einer gesamtschweizerisch von den Arbeitsmarktbehörden koordinierten Ausländerkontrolle Anfang 1950 auch von anderer Seite gesetzt: der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (SHIV) erreichte bei den Bundesbehörden eine Vereinfachung der Ausländerzulassung. Sehr zum Missfallen mehrerer kantonalen Arbeitsämter wurden die Handelskammern durch das EJPD-Kreisschreiben Nr. 551 vom 3. März 1950 als ihnen gleichberechtigte Beurteilungsinstanzen der Gesuche um Ausländerbewilligungen in Fällen von selbständig erwerbstätigen Ausländern und von Ausländern in gehobener oder leitender Stellung in Handel und Industrie eingesetzt, womit die Arbeitgeber ihren Einfluss gegenüber den Arbeitsmarktbehörden entscheidend gestärkt hatten und die Arbeitsämter nicht mehr zwingend sämtliche Gesuche um Ausländerzulassung zu Gesicht bekamen. Somit war noch in einer Phase der leichten Konjunkturbaisse ein wichtiger Liberalisierungsschritt in Richtung des grundsätzlichen Laisser-faire in der Ausländerzulassung getan, was durchaus Signalwirkung im Hinblick auf die Hochkonjunktur der 1950er Jahre haben sollte, als der Vorort seine Interessen gegenüber der Eidgenössischen Fremdenpolizei und dem BIGA zunehmend stärker einzubringen wusste.

Der Vorort, der bisher (wie auch seine Sektionen) im Zulassungsverfahren von unterschiedlichen Behörden konsultiert worden war, hatte beim Bund mit einer Denkschrift die Vereinfachung des «viel zu komplizierten und langwierigen Verfahrens in den besonders wichtigen Fällen von selbständig erwerbstätigen Ausländern und Ausländern in gehobener oder leitender Stellung in Handel und Industrie» angeregt.³⁸⁴ Nach der schriftlichen Eingabe vom 3. Oktober 1949³⁸⁵ tagten die Spitzen der Eidgenössischen Polizeidirektion und der Fremdenpolizei am 24. November 1949 unter dem Vorsitz von EJPD-Vorsteher

³⁸² Ebd., S. 20.

³⁸³ Ebd., S. 21.

³⁸⁴ StABL, NA 2172, B1, 1950, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Bern, den 3. März 1950, Ed. von Steiger, Kreisschreiben Nr. 551, An die Polizeidirektionen der Kantone. Betrifft: Vereinfachung des fremdenpolizeilichen Verfahrens, S. 1.

³⁸⁵ CH-BAR#E4300C#1971/80#58*, AZ 076.1, Konferenzen mit Vorort und kantonalen Handelskammern (135.4), 1949–1954: Protokoll der Konferenz vom 24. 11. 1949 mit einer Dele-

von Steiger mit Vertretern des Vororts und von kantonalen Handelskammern zur Besprechung der Rationalisierungsvorschläge des Vororts, die «von allen Beteiligten» mit «Genugtuung» empfangen worden waren, wie der Chef der Polizeiabteilung Rothmund seine Schilderung einer möglichen Umsetzung der Vorschläge des Vororts an der Konferenz einleitete.³⁸⁶ Rothmund äusserte sich dankbar über den Vorstoss des Vororts, weil es darin um die rationellere Regelung von Zulassungsgesuchen von Selbständigerwerbenden ging, die auf die Gefahr der «Überfremdung» zu prüfen und daher auch nach der Abtretung von Kompetenzen an die Kantone der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu unterbreiten seien. Angesichts der vielen involvierten Behörden von Bund und Kantonen musste Rothmund im Namen der Fremdenpolizei zugeben, «dass es oft schwer ist, den Rank für einen fremdenpolizeilichen Entscheid zu finden».³⁸⁷ Ein schnelleres und für die Behörden praktikableres Verfahren wurde als absolut nötig erachtet, um im Interesse der Wirtschaft sowie der «Überfremdungsabwehr» keine provisorischen Entscheide fällen zu müssen, die später kaum mehr rückgängig gemacht werden könnten.

Während mit dem Genfer Pittard und dem Zürcher Bergmaier zwei kantonale Fremdenpolizeichefs (und Vorstandsmitglieder der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs) an der Konferenz mit dem Vorort und den kantonalen Handelskammern teilnahmen, waren die kantonalen Arbeitsämter nicht vertreten. Die volkswirtschaftliche Seite des Zulassungsverfahrens war an der hochkarätig besetzten Sitzung nur durch die Bundesbehörden repräsentiert, durch die Spitzen der Sektion für Arbeitskraft des BIGA, der Handelsabteilung des EVD und des Amtes für das Handelsregister.³⁸⁸ Die Abwesenheit der kantonalen Arbeitsämter, auf deren Praxis der Vorort mit seiner Eingabe notabene zielte und die von den angeregten Neuerungen direkt betroffen waren, war höchst bemerkenswert. Offensichtlich waren die kantonalen Arbeitsamtsvorsteher nicht eingeladen worden. Auch in den drei Monaten bis zum Erlass der Regelung wurden sie nicht begrüsst, sondern erfuhren die Neuerungen erst durch die Polizeidirektionen ihrer Kantone nach dem Erhalt des Kreisschreibens.³⁸⁹ Da mutet es eigenartig an, dass BIGA-Sektionschef Jobin im April 1950 den Arbeitsamtsvorstehern an der Regionalkonferenz sagte, die Arbeitsämter hätten aus zeitlichen Gründen nicht konsultiert werden können.

gation des Vorortes des Schweiz. Handels- und Industrievereins über die Rationalisierung des fremdenpolizeilichen Bewilligungsverfahrens, S. 1.

386 Ebd., S. 3.

387 Ebd., S. 4.

388 Ebd., Präsenzliste.

389 StABL, NA 2172, B1, 1950, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Bern, den 3. März 1950, Ed. von Steiger, Kreisschreiben Nr. 551, An die Polizeidirektionen der Kantone. Betrifft: Vereinfachung des fremdenpolizeilichen Verfahrens. – Das EJPD-Kreisschreiben wurde, die Anweisung des EJPD befolgend, von der Baslerbieter Polizeidirektion an die Fremdenpolizei und an das Arbeitsamt als die beiden ausführenden Stellen weitergeleitet, wie ein Aktenvermerk der Polizeidirektion auf dem Kreisschreiben festhielt. Dies war das übliche Prozedere bei Weisungen des Bundes an die Kantone.

Das Kreisschreiben an die Polizeidirektionen der Kantone vom 3. März 1950 enthielt weitere Neuregelungen, die das EJPD als «Bemühungen um noch weitergehende Vereinfachungen» im Nachgang zu den 1948 erfolgten Erweiterungen der kantonalen Kompetenzen, welche bereits Vereinfachungen gebracht und die Fremdenpolizeibehörden entlastet hatten, verstanden haben wollte. Diese ebenfalls an der Konferenz mit dem Vorort und den Handelskammern besprochenen Neuerungen waren bei den Kantonen unbestritten, waren doch auch sie grundsätzlich für Rationalisierungen, weil diese nicht nur bürokratische Entlastung, sondern auch mehr kantonale Freiheiten bedeuteten. Höchst umstritten war jedoch die vom Vorort angeregte Neuerung in Bezug auf die wirtschaftliche Beurteilung von Zulassungsgesuchen, weil diese die Stellung der kantonalen Arbeitsämter antastete, wie deren Diskussion in den interkantonalen Konferenzen der Arbeitsamtsvorsteher und der Fremdenpolizeichefs zeigte. Während sich die kantonalen Arbeitsämter (mit Ausnahme von Genf) an ihren Regionalkonferenzen im April 1950 grundsätzlich gegen die neue Regelung aussprachen, wurden an der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs im September 1950 unterschiedliche Auffassungen geäussert.³⁹⁰

An der von BIGA-Sektionschef Jobin geleiteten Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter vom 4./5. April 1950 in Altdorf³⁹¹ fiel die Kritik durch die Arbeitsamtsvorsteher aus Stadt und Kanton Zürich sowie aus dem Baselbiet äusserst heftig aus. Der Vorsteher des Kantonalzürcher Arbeitsamts Itin brachte das nicht traktandierte Thema in der Diskussion zum Traktandum «Abbau der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte zugunsten einheimischer» zur Sprache. Itin warf dem BIGA «ebenso überrascht wie befremdet» vor, eine «Konzession [...] an die Fremdenpolizei» gemacht zu haben, welche die Verantwortung der Arbeitsämter für die «Beurteilung der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Seite der Ausländergesuche» infrage stelle. Und dies erst noch, «ohne dass man mit den Arbeitsämtern vorher darüber gesprochen hätte».³⁹²

Elmar Mäder, der stellvertretende Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei, versuchte zu beruhigen, indem er die Bedeutung und die Verbindlichkeit der Neuerung herunterspielte: Das neue Verfahren sei «kein Misstrauensvotum den Arbeitsämtern oder dem BIGA gegenüber; ebenso wenig wollte man die Arbeitsämter vor den Kopf stossen. In Zürich dauerte jedoch die Behandlung der einzelnen Ausländergesuche allzu lange, weshalb man normalisieren und vereinfachen, nicht aber eine neue Kompetenzregelung herbeiführen wollte, denn diese ist im Bundesgesetz festgelegt. Für Fragen des Arbeitsmarkts sind weiterhin die Arbeitsämter zuständig, während für allgemein wirtschaftliche Fragen andere

390 CH-BAR#E4300B#1971/4#210*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Neuenburg, den 8. u. 9. September 1950, S. 7.

391 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, Dienstag u. Mittwoch, den 4. und 5. April 1950 in Altdorf. Protokoll, S. 4–6.

392 Ebd., S. 4 f.

Kreise zur Mitarbeit herangezogen werden sollen. Den Kantonen ist zudem erklärt worden, dass sie beim derzeitigen Verfahren verbleiben können, wenn sie dies für zweckmässig halten. Was wir wünschen, ist lediglich eine raschere Behandlung der Gesuche.»³⁹³

Die Zürcher Kritiker waren damit keineswegs beruhigt. Itins Stadtzürcher Kollege Gridazzi hieb in dieselbe Kerbe, indem er vermutete: «Die Beamten des BIGA dürften dieser Neuregelung kaum mit Überzeugung zugestimmt haben.» Gridazzis Meinung nach waren die Bundesbehörden dem Vorort auf den Leim gegangen, denn dieser habe sich in seiner «sorgfältig redigierten Eingabe» auf «bloss 2 Zürcher Fälle» gestützt, wobei einer davon von der Fremdenpolizei langsam behandelt worden sei. Aufgrund eines einzelnen Falls würden nun ungerechtfertigterweise die Kompetenzen der kantonalen Arbeitsämter infrage gestellt.³⁹⁴

Nun sah sich der direkt angegriffene BIGA-Sektionschef Jobin zu einer längeren, gewundenen Erklärung veranlasst, dass er die vom Vorort vorgeschlagene Neuregelung begrüsst habe, «da nun noch andere Stellen die Verantwortung mittragen helfen sollen», und zwar bloss in Bezug auf die wirtschaftliche Verantwortung, die arbeitsmarktpolitische bleibe bei den Arbeitsämtern. Die Verteilung der Verantwortung bei Ausländerzulassungsentscheiden sei zu begrüssen, da «die Meinungen der verschiedenen Fachverbände oder sogar kantonaler Regierungen darüber, ob ein Ausländer erwünscht und zuzulassen sei oder nicht, gelegentlich diametral auseinander[gingen]» und somit besser unter einen Hut gebracht werden könnten. «In einzelnen Kantonen» sei überdies «die Zusammenarbeit mit der Handelskammer bisher schon so geregelt gewesen, wie das neue Verfahren es vorsieht». Als Grund für die Nichtberücksichtigung der Kantone nannte Jobin denselben wie für die Neuregelung: «Beim Bund heisst es heute auf der ganzen Linie: Abbauen, Einsparen, Vereinfachen!»³⁹⁵

Auch von dieser Erklärung, welche die Behörden des Bundes und der Kantone mittels Sparargument aus der Verantwortung für die mitunter schwierigen Zulassungsentscheide entlassen wollte, waren die Kritiker überhaupt nicht befriedigt, sondern eher noch stärker befremdet. Sie dürften in Jobins Worten den grundlegenden Widerspruch zu der noch vor Jahresfrist an der Regionalkonferenz im Mai 1949 von der BIGA-Sektion für Arbeitskraft vertretenen Haltung, dass die Arbeitsämter gegenüber den Arbeitgebern selbstbewusst auftreten und deren Interessenverbänden keinen allzu grossen Einfluss auf die kantonale Arbeitsmarktpolitik gewähren sollten,³⁹⁶ erkannt haben. Itin entgegnete daher Jobin, dass man die «allgemeinwirtschaftlichen und die arbeitsmarktpolitischen Interessen eines Falles» nicht trennen könne. Zudem fehle es den Handelskammern an Unabhängigkeit: «Mit der Übertragung der Kompetenzen an die Handelskammern werden die Interessenten aufgefordert, in

393 Ebd., S. 5.

394 Ebd.

395 Ebd., S. 5 f.

396 Für die Voten von Schlanser siehe oben, S. 262 f.

eigener Sache zu urteilen, denn die Handelskammer ist z. B. im Kanton Zürich keine amtliche Stelle.»³⁹⁷

Itin sprach somit zum Schluss den wunden Punkt des neuen Verfahrens an, der schliesslich darüber entschied, ob ein Kanton die Neuregelung anwendete oder beim alten Regime mit dem Arbeitsamt als Beurteilungsinstanz blieb. Wie Mäder betont hatte, stand dies den Kantonen ja frei. Ein knappes halbes Jahr später zeigten sich in einem Erfahrungsaustausch zur Neuregelung an der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 8./9. September 1950 in Neuenburg nämlich grundsätzliche Unterschiede zwischen Kantonen, in welchen die kantonale Handelskammer eine Verwaltungsabteilung war (wie z. B. im Kanton Bern), und solchen, in denen sie keine amtliche Stelle, sondern ein privates Institut war (wie z. B. im Kanton Zürich).³⁹⁸ Während die Berner und die Luzerner Fremdenpolizeichefs Adamina und Dietschy die neue Regelung begrüsst und anwandten – Adamina bezeichnete die Verhältnisse in seinem Kanton explizit als «einfach, da auch die kantonale Handelskammer eine Verwaltungsabteilung ist» –, lehnten der Zürcher Bergmaier und der Bündner Brenn diese entschieden ab, indem sie auf die kantonale Freiheit verwiesen, ihre eigene Lösung beizubehalten, die den kantonalen Verhältnissen Rechnung trage. Der Kanton Graubünden wandte die Neuregelung aus institutionellen Grundsatzüberlegungen nicht an: «Das kantonale Arbeitsamt ist besser geeignet, auch Fälle von handelspolitischer Bedeutung zu beurteilen und zu begutachten als die Handelskammer. Zudem genießt das Arbeitsamt das grössere Vertrauen als die Handelskammer als privates Institut; die Geheimhaltung der Begutachtungsunterlagen erscheint dort besser gewährleistet.»³⁹⁹ Der Zürcher Fremdenpolizeichef erklärte die Lösung in seinem Kanton, «dass auch die von der Handelskammer begutachteten Fälle noch dem Arbeitsamt zu unterbreiten sind», und übte dabei grundsätzlich Kritik an der vom Vorort beim Bund erreichten Regelung, wie es im Frühling bereits seine Kollegen von den Arbeitsämtern Itin und Gridazzi getan hatten. Laut Bergmaier lag der ganzen Geschichte nämlich nichts weiter als ein Problem des Vororts mit den Zürcher Zulassungsbehörden zugrunde: «Zwischen dem Vorort und den Fremdenpolizeibehörden von Zürich bestehen gewisse Differenzen, auf welche der letzte Angriff des Vorortes zurückzuführen sein dürfte.» Der Vorort sei gegen die in Stadt und Kanton Zürich praktizierte Regelung, weil «die Handelskammer [...] das Arbeitsamt vollständig ausschalten und sich von diesem nicht in die Karten sehen lassen» möchte.⁴⁰⁰

Eine spezielle Situation lag im Kanton Baselland vor, wo es keine Handelskammer gab und daher für Handelsfragen die Handelskammer Basel-Stadt zuständig war

397 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, Dienstag u. Mittwoch, den 4. und 5. April 1950 in Altdorf. Protokoll, S. 6.

398 CH-BAR#E4300B#1971/4#210*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Neuenburg, den 8. u. 9. September 1950, S. 8 f.

399 Ebd., S. 8.

400 Ebd.

(es gab bloss den 1919 gegründeten Verband der Industriellen Baselland). Daher wies der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Ballmer an der Regionalkonferenz der Deutschschweizer Arbeitsämter die neue Regelung, in der «die Handelskammer [...] neben dem Arbeitsamt als gleichberechtigte Begutachtungsinstanz» erscheine, aufs Vehementeste zurück: «Ein solches Verfahren müsse abgelehnt werden. Der Kanton Baselland könne sich nicht damit einverstanden erklären, dass gewisse Fragen nur von der Handelskammer des Kantons Basel-Stadt beurteilt würden»,⁴⁰¹ wie es das EJPD für das Baselbiet vorgesehen hatte.⁴⁰²

Obwohl oder vielmehr gerade weil die Neuregelung vom 3. März 1950 zum Beurteilungsverfahren von Gesuchen um Ausländerbewilligungen in Fällen von selbständig erwerbstätigen Ausländern und von Ausländern in gehobener oder leitender Stellung in Handel und Industrie in vielen Kantonen keine Neuerung brachte, lohnt sich die Darstellung des vehement ausgetragenen Disputs um diese von EJPD und BIGA auf Anregung des Vororts erlassene Regelung. Die Tatsache, dass die Entscheidung über die Anwendung des Kreisschreibens des EJPD den Kantonen überlassen wurde, zeigt den grossen Spielraum der Kantone in der Ausgestaltung des Arbeitsmigrationsregimes – und in der Folge auch der einzelnen Zulassungsentscheide. Weil die Bundesbehörden aufgrund des Sparprogramms des Bundes gezwungen waren, ihre Kontrolltätigkeit zurückzufahren, mussten sie Verantwortung abgeben. Aus der Not machten sie eine Tugend, indem sie versuchten, möglichst viele interessierte Kreise ins Zulassungsverfahren einzubeziehen, was hiess, Verantwortung in die Kantone zu verschieben – sowohl an die Kantonsbehörden als auch an die Interessenverbände der Wirtschaft. Dass der Bund die Neuregelung nicht gesamtschweizerisch einführen konnte, führte die Grenzen seiner Durchsetzungsmacht vor Augen. Bezeichnenderweise musste der Bund die Entscheidung über die Anwendung einer Regelung den Kantonen überlassen, die nicht mit den betroffenen Behörden, in diesem Fall den Arbeitsämtern, abgesprochen war. Ein nicht ausreichend mit den Kantonen vorbereiteter Erlass des Bundes blieb in den Kantonen, die damit nicht einverstanden waren, mit expliziter Erlaubnis der Bundesbehörden ein Papiertiger.

Zusätzliche Massnahmen der Ausländerkontrolle

Dienlich war der Durchführung des «Ausländerabbaus» die Verstärkung der Ausländerkontrolle, die der Bund neben den direkt im Zusammenhang mit der ANAG-Revision stehenden Erlassen⁴⁰³ vorantrieb. Diese die Kontrolle sowohl

401 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, Dienstag u. Mittwoch, den 4. und 5. April 1950 in Altdorf. Protokoll, S. 5.

402 StABL, NA 2172, B1, 1950, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Bern, den 3. März 1950, Ed. von Steiger, Kreisschreiben Nr. 551, An die Polizeidirektionen der Kantone. Betrifft: Vereinfachung des fremdenpolizeilichen Verfahrens, S. 6.

403 Siehe oben, S. 202 ff.

an der Grenze als auch im Inland betreffenden Neuerungen sind ebenfalls als Kompensationsmassnahmen für den Wegfall der Visumpflicht für Einreisende aus diversen Staaten, insbesondere für ArbeiterInnen aus Italien, zu verstehen.

Grenzsanitarische Kontrolle

Auf Anfang 1949 wurde der bereits 1920 im Zuge neuer medizinischer Erkenntnisse, der Grippewelle von 1918 und der Diskussion um die «Überfremdung» der Schweiz gegründete Grenzsanitätsdienst⁴⁰⁴ neu organisiert und auf die einreisenden ausländischen ArbeiterInnen ausgerichtet. Mit dem Bundesratsbeschluss vom 17. Dezember 1948 «über den Grenzsanitätsdienst» wurde ab dem 1. Januar 1949 «der Einreiseverkehr der sanitärischen Überwachung unterstellt»,⁴⁰⁵ wobei diese «dank der guten Gesundheitsverhältnisse in den Nachbarstaaten auf die zur Arbeitsaufnahme in die Schweiz kommenden Personen beschränkt» blieb.⁴⁰⁶ Um der Wichtigkeit der grenzsanitarischen Überwachung Nachdruck zu verleihen, stellte das Eidgenössische Gesundheitsamt in einem gedruckten Merkblatt vom 1. Juni 1949 zuhanden aller an der Überwachung der einreisenden ArbeitnehmerInnen beteiligten Behörden von Bund und Kantonen (Grenzsanitätsdienst des Eidgenössischen Gesundheitsamts, eidgenössische Grenzorgane, kantonale Sanitätsdirektionen, kantonale Fremdenpolizeien) die geltenden Bestimmungen zum Grenzsanitätsdienst zusammen.⁴⁰⁷ Die einreisenden italienischen ArbeitnehmerInnen wurden beim Grenzübertritt auf ansteckende Krankheiten untersucht, seit dem 2. Mai 1949 insbesondere systematisch auf Syphilis.⁴⁰⁸

Die Menschenwürdigkeit, die Notwendigkeit und die Häufigkeit der grenzsanitarischen Kontrollen waren umstritten. Leicht gelockert wurden sie, als ab dem 1. August 1950 «auf die Wiederholung der grenzsanitarischen Kontrolle bei den italienischen Arbeitern, die nach Beendigung ihres Ferienaufenthaltes in ihrer Heimat wieder einreisten, verzichtet» wurde.⁴⁰⁹ Diese Lockerung war im Sinn des Rekrutierungsabkommens mit Italien vom 22. Juni 1948, in dem sich die beiden Staaten darauf geeinigt hatten, die grenzsanitarischen Untersuchungen auf ein Minimum zu beschränken. Allerdings beharrte das Eidgenössische Gesundheitsamt zum Missfallen von Fremdenpolizei und BIGA, welche die italienische Kritik an allzu häufigen sanitärischen Kontrollen und an deren Unwürdigkeit verstanden sowie aus dem eigenen Interesse an einem

404 Kury, Über Fremde reden, S. 158 f. Vgl. auch Hirt, Bundesverwaltung, S. 111–113.

405 AB BL 1949, S. 265.

406 AB BL 1950, S. 285.

407 StABL, NA 2172, B1, 1949, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Eidgenössische Fremdenpolizei. Kreis Schreiben Nr. 527 vom 25. Juli 1949 (u. a.) an die Polizeidirektionen der Kantone. Betrifft: Grenzsanitätsdienst, S. 1. Mit Beilage: Eidgenössisches Gesundheitsamt: Merkblatt über den Grenzsanitätsdienst vom 1. Juni 1949.

408 AB BL 1949, S. 265.

409 AB BL 1950, S. 285.

schlanken Zulassungsverfahren unterstützten, auf einer rigiden Kontrolle.⁴¹⁰ Wie Matthias Hirt nachgewiesen hat, blieben die sanitarischen Grenzkontrollen bis in die 1970er Jahre ein Streitpunkt zwischen den Schweizer Bundesbehörden und Italien und Spanien, wobei die beharrende Position des Eidgenössischen Gesundheitsamts mit seinen medizinischen Argumenten, die «als Teil eines Konzepts [...], welches auf den Schutz des «Eigenen», medizinisch, moralisch und gesellschaftlich «Gesunden» abzielt», betrachtet werden können, in den Kantonen Unterstützung fand, während die Eidgenössische Fremdenpolizei und das BIGA die sanitarischen Grenzkontrollen abbauen wollten, um die Verhandlungsposition der Schweiz gegenüber den beiden wichtigsten Rekrutierungsländern von Arbeitskräften zu stärken.⁴¹¹

Hotelkontrolle

Nicht auf die anmeldepflichtigen ausländischen Arbeitskräfte, sondern auf die sich kurzfristig in der Schweiz aufhaltenden Ausländer ausgerichtet war die «Hotelkontrolle», die ab Ende 1949 von der Eidgenössischen Polizeiabteilung und den Fremdenpolizeichefs und Polizeikommandos der Kantone neu geregelt wurde. Unter die Hotelkontrolle fielen unter anderen Ausländer, die als Touristen zur Arbeitssuche in die Schweiz einreisten. Da nach der Aufhebung der Visumspflicht keine «allgemeine Kontrolle über die einreisenden Ausländer [...] mehr durchgeführt werden» könne, wesentliche fremdenpolizeiliche Kompetenzen an die Kantone übertragen worden seien⁴¹² und «die Ausländerkontrolle vom Ausland ins Inland verlegt» worden sei,⁴¹³ kam der Hotelkontrolle für die politische Fremdenpolizei angesichts der von ihr in der «kommunistischen Diktatur» georteten Bedrohung für die Schweiz neue Bedeutung zu. Die politischen Fremdenpolizeibehörden des Bundes waren in einer Situation, die sie aufgrund der internationalen Lage, aber auch im Inland wegen der Partei der Arbeit (PdA), einer «Partei, die ihr [der Trägerin und Führerin der kommunistischen Machtsphäre] bedingungslos ergeben ist», als schwieriger denn in den Jahren der nationalsozialistischen Bedrohung beurteilten,⁴¹⁴ bestrebt, das in den

⁴¹⁰ Hirt, Bundesverwaltung, S. 113–125.

⁴¹¹ Ebd.

⁴¹² CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Die Rückwirkungen der fremdenpolizeilichen Lockerungen für die politische Polizei. Zusammenfassung des Referates des Herrn Dr. Fritz Dick, 1. Adjunkt des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft, S. 1 (Beilage zu: Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen).

⁴¹³ StABL, NA 2172, B1, 1949, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD Kreisschreiben Nr. 540 vom 30. November 1949 an die Polizeikommandos der Kantone) Betrifft: Hotelkontrolle der Ausländer, S. 2.

⁴¹⁴ CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Die Rückwirkungen der fremdenpolizeilichen Lockerungen für die politische Polizei. Zusammenfassung des Referates des Herrn Dr. Fritz Dick, 1. Adjunkt des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft, S. 1 (Beilage zu: Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen).

Kantone sehr unterschiedlich gehandhabte Kontrollverfahren zu vereinheitlichen und vor allem die eben erst im Bundesratsbeschluss vom 10. April 1946 erlassene Regelung so anzupassen, dass sie für die ausführenden kantonalen Fremdenpolizeibehörden praktikabel war sowie von den Hoteliers mitgetragen wurde.⁴¹⁵ Zu diesem Zweck besprach sich Fritz Dick, der 1. Adjunkt des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft am 2./3. September 1949 mit den kantonalen Fremdenpolizeichefs an deren Jahreskonferenz.⁴¹⁶ Danach veranlasste Polizeiabteilungschef Rothmund Ende November 1949 eine Umfrage, um von den Kantonen zu erfahren, wie die Hotelkontrolle momentan durchgeführt werde und wie sie in Zukunft gestaltet werden solle.⁴¹⁷ Da die Berichte über die kantonale Praxis der Hotelkontrolle ergaben, «dass die bestehenden Vorschriften zum Teil durchgeführt werden, zum Teil aber auch nicht»,⁴¹⁸ musste die Regelung, dass Ausländer ihren Pass im Hotel zur Kontrolle abzugeben hatten, aus pragmatischen Gründen aufgegeben werden. Die strikte Regelung konnte nicht aufrechterhalten werden, weil die Kantone sie schlicht nicht mehr anwendeten oder bloss vereinfacht. Besonders in ländlichen und in Tourismuskantonen war das bisherige Verfahren aufgrund fehlender Ressourcen der Fremdenpolizeibehörden und wegen der grundsätzlichen Kritik durch Hoteliers und andere am Fremdenverkehr interessierte Kreise an der als «unzeitgemäss und schickanös»⁴¹⁹ bezeichneten Kontrolle der Ausländer nicht mehr haltbar. An der Jahreskonferenz der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs berichtete J. Wagner von der Baselbieter Fremdenpolizei, in Übereinstimmung mit dem Bündner Fremdenpolizeichef Brenn, dass «sich die Abgabe der Pässe in den Hotels als undurchführbar erwiesen» habe. Man sei daher zu einem vereinfachten Verfahren mit Meldescheinen übergegangen.⁴²⁰ Die Kantone hatten das Verfahren also auf eigene Faust ihren personellen Ressourcen und den Wünschen der Hoteliers angepasst. Der Bund musste nun mit einem neuen Erlass die gesetzlichen

415 StABL, NA 2172, B1, 1949, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD Kreisschreiben Nr. 540 vom 30. November 1949 an die Polizeikommandos der Kantone. Betrifft: Hotelkontrolle der Ausländer.

416 CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen, S. 2–4. Und Beilage: Die Rückwirkungen der fremdenpolizeilichen Lockerungen für die politische Polizei. Zusammenfassung des Referates des Herrn Dr. Fritz Dick, 1. Adjunkt des Polizeidienstes der Bundesanwaltschaft.

417 StABL, NA 2172, B1, 1949, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD Kreisschreiben Nr. 540 vom 30. November 1949 an die Polizeikommandos der Kantone. Betrifft: Hotelkontrolle der Ausländer.

418 Der St. Galler Fremdenpolizeichef Gustav Studer, Vorstandsmitglied der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, brachte die Wortmeldungen aus den verschiedenen Kantonen auf diesen knappen Nenner. CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen, S. 3.

419 StABL, NA 2172, B1, 1950, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Bern, den 21. Januar 1950, Ed. von Steiger, Kreisschreiben Nr. 549, An die Polizeidirektionen der Kantone. Betrifft: Hotelkontrolle der Ausländer, S. 2.

420 CH-BAR#E4300B#1971/4#209*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 2.–3. September 1949, St. Gallen, S. 3.

Vorgaben der in den Kantonen erprobten Praxis anpassen. Er tat dies, indem Polizeiabteilungschef Rothmund in diversen Besprechungen mit den Kantonen ein neues System der Hotelkontrolle festlegte, «das die nötige Beweglichkeit aufweist und sich den örtlichen Verhältnissen anpassen lässt». Diese Worte von Rothmunds Stellvertreter Robert Jezler, der die neue Regelung den kantonalen Polizeidirektoren am 21. März 1951 an einer ausserordentlichen Konferenz zu verschiedenen Fragen des Staatsschutzes im Kontext der Koreakrise erläuterte, brachten die vollzugsföderalistische Pragmatik der fremdenpolizeilichen Inlandskontrolle auf den Punkt. Mit der in zwei Kreisschreiben vom 21. Januar 1950 und vom 2. Februar 1951 den Kantonen mitgeteilten Neuregelung hatte der Bund das von diversen Kantonen geübte vereinfachte Verfahren einfach übernommen, wonach der Hotelier bloss noch die Angaben im Pass mit den Eintragungen des Gastes im Hotelbuch vergleichen und den Pass nicht mehr bei sich behalten musste.⁴²¹ Mit dieser einzig realistischen Inlandskontrolle sollte laut Jezler trotz «Öffnen der Türen, Erleichterung des Reiseverkehrs, Beseitigung von Visa usw. [...] eine verbesserte, sorgfältigere Kontrolle und Beobachtung der in die Schweiz eingereisten Ausländer [gewährleistet sein], weil darunter so und so viele sind, deren Tätigkeit wir unsere Aufmerksamkeit schenken müssen».⁴²²

«Ausländerabbau» im Jahr 1949 im Kanton Basel-Landschaft

Wie es sich bereits Ende 1948 abgezeichnet hatte, stand das Jahr 1949 für die Baselbieter Wirtschaft im Zeichen eines Konjunkturrückgangs, der allerdings nicht dramatisch ausfiel. Betroffen war fast ausschliesslich die Industrie und diese auch nicht in allen Sparten, sondern vorwiegend in der Textil- und der Chemiebranche. Der Bausektor hingegen zeigte nur geringe Schwächen.⁴²³ Die Auswirkungen der Konjunkturabschwächung auf den Arbeitsmarkt wurden vom kantonalen Arbeitsamt als «Lockerung der bisherigen Anspannung»

421 CH-BAR#E4001C#1000/783#1392*, AZ 71, Protokoll der ausserordentlichen Polizeidirektoren-Konferenz vom 21. März 1951 in Bern (geheim), S. 29 f.; StABL, NA 2172, B1, 1950, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Bern, den 21. Januar 1950, Ed. von Steiger, Kreisschreiben Nr. 549, An die Polizeidirektionen der Kantone. Betrifft: Hotelkontrolle der Ausländer.

422 CH-BAR#E4001C#1000/783#1392*, AZ 71, Protokoll der ausserordentlichen Polizeidirektoren-Konferenz vom 21. März 1951 in Bern (geheim), S. 28 f.

423 Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 196. Auch die Industrie steckte nicht generell und schwerwiegend in der Krise. Zwar wurde 1949 eine Abnahme der Zahl der Fabrikarbeiter im Baselbiet verzeichnet. Hingegen nahm die Anzahl Fabrikbetriebe per Ende 1949 gegenüber dem Vorjahr um 12 auf 320 zu, während sonst in der Schweiz die Anzahl Betriebe sank. (Im Kanton Baselland wurde allerdings die Statistik verfälscht, weil die Fabrikbetriebe besser erfasst wurden als früher.) In der fortschreitenden «Durchmechanisierung und Durchrationalisierung der Betriebe» sah der Amtsbericht, der diesen Befund mit der seit 1937 stark zugenommenen Anzahl Elektromotoren belegte, ebenfalls ein deutliches Indiz für ein längerfristiges Wachstum der Industrie. Vgl. AB BL 1949, S. 105.

und «Normalisierung» des Beschäftigungsgrads begrüsst.⁴²⁴ Aus der Sicht der Baselbieter Behörden bedeutete dies vor allem, dass sie die im Vorjahr begonnene vorsorgliche Abbaupolitik weiterführten und weniger AusländerInnen für die kantonale Wirtschaft bewilligten. Die Arbeitsmarktpolitik des Jahres 1949 war denn auch vor allem von der «Entfernung der nicht mehr benötigten Konjunkturarbeiter» geprägt, wie sich die Baselbieter Fremdenpolizei drastisch ausdrückte.⁴²⁵ Das neue Arbeitsmigrationsregime von 1948 wurde im Sinn der Erfinder angewendet und zeitigte die von den für die Fremdenkontrolle und den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden erwünschte Wirkung: der sinkende Bedarf an Arbeitskräften konnte weitestgehend durch den Abbau von ausländischen Arbeitskräften ausgeglichen werden. Ballmer betonte im Amtsbericht, dass über das ganze Jahr hinweg die im Herbst 1948 auf dem Höchststand der Ausländerbeschäftigung vorsorglich eingeleiteten Abbaumassnahmen konsequent angewendet worden seien. Dies habe zu einem Abbau von 31,9 Prozent des Bestands der kontrollpflichtigen Ausländer geführt.⁴²⁶ Die Fremdenpolizei sprach von der «Entfernung» von etwa 750 Mann.⁴²⁷ Die beiden für die Ausländerzulassung verantwortlichen Behörden legten, wie im Folgenden gezeigt wird, im Baselbieter Amtsbericht von 1949 detailliert über den «Ausländerabbau» Rechenschaft ab. Das Arbeitsamt und die Fremdenpolizei rechtfertigten sich damit gegenüber ihren Kritikern.⁴²⁸ Und der Vorsteher der Direktion des Innern, Regierungsrat Max Kaufmann, konnte am 9. März 1950 in einer Landratsdebatte zu drei Interpellationen, die sich um «Arbeitsmarkt und Fremdarbeiter» drehten und Rechenschaft der Regierung über Entlassungen von Schweizer Arbeitern in der Firma Schindler Waggon in Pratteln verlangten, mittels Zahlen – wobei er die saisonalen Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt geschickt für seine Zwecke ausnutzte – auf den Erfolg der kantonalen Abbaupolitik verweisen: «Die Praxis in der Zulassung von Fremdarbeitern wird heute scharf gehandhabt. Im Oktober 1948 befanden sich im Kanton 5170 Ausländer, am 31. Januar 1950 nur noch 3475 (einschliesslich der Grenzgänger); davon arbeiteten 1948 38 Prozent in Mangelberufen, heute sind es aber 58 Prozent.»⁴²⁹

Dank dem beträchtlichen «Ausländerabbau» blieben die Arbeitslosenzahlen tief – denn die nicht weiterbeschäftigten und ausgewiesenen Ausländer erschienen nicht in der Arbeitslosenstatistik. Die Zahl der Arbeitslosen erreichte im Monatsdurchschnitt der Jahre 1949 und 1950 zwar eine Nachkriegsspitze (die erst 1973 übertroffen wurde), doch blieb sie bescheiden und war nur zum einen Teil

424 AB BL 1949, S. 246. Auch im Amtsbericht 1950 schrieb Ballmer von einer «Normalisierung» der allgemeinen Wirtschaftslage» zwischen Mitte 1949 und Mitte 1950. Vgl. AB BL 1950, S. 264.

425 AB BL 1949, S. 240.

426 Ebd., S. 249.

427 Ebd., S. 240.

428 Zur Kritik an der Zulassungspolitik der Baselbieter Behörden siehe oben, S. 246 ff.

429 SWA, Vo M 77e BL, LS Nr. 59 vom 10. März 1950: Arbeitsmarkt und Fremdarbeiter. Drei Interpellationen.

auf «echte» Arbeitslosigkeit aus Beschäftigungslosigkeit zurückzuführen. Zum anderen Teil handelte es sich um witterungsbedingte «unechte» Arbeitslosigkeit, vorab in der Baubranche.⁴³⁰ Was die wenigen von Teilzeitarbeitslosigkeit respektive Entlassungen betroffenen einheimischen Arbeitskräfte anbelangte, betonte Ballmer, dass es sich dabei vor allem um «die qualitativ unterste Schicht und irgendwie angeschlagene Leute» handle.⁴³¹ Gelernte Berufsarbeiter seien überhaupt nicht betroffen oder könnten beim Verlust der Stelle sofort eine neue finden. Auch ungelernete Hilfskräfte, die in Fabriken ihre Stelle verloren hatten, waren laut Ballmer von den staatlichen Vermittlungsstellen einigermassen gut an ein neue Stelle – meist als Hilfskraft im Baugewerbe – zu vermitteln, wenn sie überhaupt gewillt waren zu arbeiten.⁴³²

Diese Politik des Schweizervorrangs erlaubte es qualifizierten SchweizerInnen, die Stellen ihrer Wahl anzunehmen, während AusländerInnen konsequent nur dort weiterhin eingesetzt werden durften, wo keine SchweizerInnen zu finden waren. Sofern Sie keine gelernten Berufsleute waren, die in «nachwuchssarmen Berufen» eine Anstellung hatten, wurden sie entweder zur Ausreise veranlasst oder in die «notorischen Mangelberufe der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, des Gastgewerbes, der Gesundheitspflege und der Hauswirtschaft» abgedrängt.⁴³³

Die ausländischen ArbeiterInnen mussten ihre Anstellungen verlassen, weil ihre von Arbeitsamt und Fremdenpolizei bewusst nur für kurze Fristen erteilten Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen nicht mehr erneuert oder verlängert wurden. Von diesen Entlassungen – de facto handelte es sich eigentlich um Nichtwiedereinstellungen – waren nicht alle Gruppen von ausländischen ArbeiterInnen im Baselbiet gleichermassen betroffen. Ihre Stellen verloren Ende 1948 zunächst als Hilfskräfte angestellte Frauen in Fabriken, vor allem in der Textilindustrie, im Weiteren Hilfskräfte in anderen Industriebetrieben sowie Handlanger auf dem Bau. Die frei werdenden Stellen im Baugewerbe für ungelernete Arbeiter wurden mit einheimischen Leuten besetzt. Für die Jahre 1949 und 1950 wurden gemäss der eidgenössischen Regelung im gesamten Hochbau keine ausländischen Bauhandlanger zugelassen. Eine ähnlich pauschale Regelung gab es für ausländische Hilfsarbeiterinnen in Fabrikbetrieben. Hier wurden keine Gesuche auf Neueinreise mehr bewilligt.

Die Stellen behalten konnten hingegen gelernte ausländische ArbeiterInnen. In den meisten Berufen wurden sogar neue Bewilligungen für solche AusländerInnen erteilt.⁴³⁴ Zurückhaltender gegenüber der Ausländerbeschäftigung

430 Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 195.

431 Ebd.

432 AB BL 1949, S. 248.

433 Ebd., S. 249. Die massive Gewichtsverschiebung in der Ausländerbeschäftigung zwischen den Berufsgruppen ist eindrücklich belegt. Während am 31. Oktober 1948 36% aller Ausländer in diesen fünf Mangelberufen arbeiteten, waren es Ende 1949 57,2%. Vgl. Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 195.

434 AB BL 1949, S. 246.

als das Arbeitsamt beschrieb die Fremdenpolizei die Situation von 1949: Für «spezielle Fälle» der Beschäftigung in Gewerbe und Industrie wurden durchaus noch Einreisen bewilligt.⁴³⁵ Neben qualifizierten Angestellten in der Industrie waren hier vor allem die italienischen Maurer in der Baubranche zu nennen.⁴³⁶ Im Tiefbau wurden weiterhin spezialisierte Hilfsarbeiter wie Spriesser, Schaler und Stosser zugelassen, weil umfangreiche Strassenbauprojekte nicht verschoben werden sollten. Auch Stellen, für die keine Schweizer gefunden werden konnten, z. B. im Geleisebau, in Kiesgruben und in Steinbrüchen, wurden mit Ausländern besetzt.⁴³⁷ Weiterhin Beschäftigungsmöglichkeiten für AusländerInnen boten auch die von chronischem Arbeitskräftemangel geprägten Bereiche des Baselbieter Arbeitsmarkts: einerseits die Landwirtschaft, andererseits typische Betätigungsfelder für Frauen. In der Landwirtschaft gingen die Zulassungen für Italiener, Österreicher und Deutsche gegenüber dem Vorjahr nur leicht von 515 auf 474 zurück – dies trotz einem Dürrejahr! Mit ausländischen Landarbeitern wurde vor allem der zusätzliche Bedarf an Arbeitskräften in Spitzenzeiten, etwa für die Kirschenernte, gedeckt. In bäuerlichen und privaten Haushaltungen, im Gastgewerbe sowie in der Pflege war der Arbeitskräftemangel weiterhin derart ausgeprägt, dass die Nachfrage hauptsächlich durch Ausländerinnen gedeckt wurde.⁴³⁸

Wenn man schliesslich den Bestand der AusländerInnen 1948 und 1949 per Ende Jahr nach Nationalitäten gegliedert vergleicht, fällt auf, dass der Rückgang fast ausschliesslich ItalienerInnen betraf (1948: 3806; 1949: 2943), während die Zahl der Deutschen (leichte Zunahme von 29) und der Französischen und Franzosen (leichte Abnahme von 14) praktisch stabil blieb. Unter «Diverse» war sogar eine satte Zunahme von 683 auf 768 zu verzeichnen. (Es ist zu vermuten, dass es sich vor allem um ÖsterreicherInnen handelte, die als Hausangestellte und Hilfspersonal im Gastgewerbe sowie als Landarbeiter tätig waren – mit dem Vorteil gegenüber der Konkurrenz aus Italien, dass sie aus einem deutschsprachigen Land stammten.) Bei Hausangestellten und Hilfspersonal für das Gastgewerbe sank 1949 die Nachfrage nach Italienerinnen zugunsten von Deutschen, «seit die Ausreisebestimmungen für die britisch und amerikanisch besetzten Zonen Deutschlands eine wesentliche Lockerung erfahren haben».⁴³⁹

Nicht inbegriffen sind in der Statistik per Ende 1949 die zahlreichen Saisoniers, weil diese die Schweiz jeweils bis zum 15. Dezember verlassen mussten. Auch hier kam der Grossteil der vom Abbau Betroffenen aus Italien.⁴⁴⁰

435 Ebd., S. 240.

436 Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 196 f.

437 AB BL 1950, S. 267.

438 AB BL 1949, S. 240.

439 Ebd., S. 249. – Dieser Trend sollte sich 1951 fortsetzen und auf eine zusätzliche Nachfrage nach Österreicherinnen ausdehnen. Als Grund dafür gab das Arbeitsamt 1951 Schwierigkeiten in der sprachlichen Verständigung mit den Italienerinnen an. Vgl. AB BL 1951, S. 267 f.

440 AB BL 1949, S. 241: Statistik der kantonalen Fremdenpolizei.

Beispielhafte kantonale «Ausländerabbaupraxis»

Alles in allem konnte der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Adolf Ballmer an der zum Thema «Vorbereitung von Massnahmen zur Entlastung des Arbeitsmarktes» abgehaltenen Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter vom 4./5. April 1950 den bisher praktizierten «Ausländerabbau» in seinem Kanton zufrieden bilanzieren. Ballmers direkt an BIGA-Sektionschef Jobins einleitende Worte zur Notwendigkeit des «Ausländerabbaus» im Sinn einer «vorsorglichen Arbeitsmarktpolitik» anschliessendes Votum liess die Baselbieter Praxis als beispielhaft für sämtliche Kantone erscheinen: «Der Abbau der Ausländer ist im Kt. Baselland stark gefördert worden. 60% der noch anwesenden entfallen auf Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Hausdienst. Von den restlichen 40% betätigen sich viele in nachwuchsarmen Berufen.»⁴⁴¹ Diese Zahlen waren Ausdruck einer differenzierten, zwischen den Interessen von Arbeitgebern und Gewerkschaften austarierten Abbaupolitik, die Ballmer im Weiteren als «common sense» der Arbeitsmarktbehörden der Kantone und des Bundes schilderte.⁴⁴² Es könne nicht um einen absolut und unabhängig von der beruflichen Qualifikation gültigen Schweizervorrang gehen, dass also «kein Schweizer entlassen werden dürfe, solange noch ein Ausländer in einem Betrieb arbeite», wie ihn «im Kanton Baselland [...] Gewerkschaften und politisch extreme Gruppen immer wieder» forderten. «Diese Forderung kann man nur gelten lassen, wenn die vom Abbau bedrohten einheimischen Arbeitskräfte der gleichen Berufskategorie angehören wie die noch anwesenden Ausländer, und die Entlassung von Schweizern nicht aus wichtigen Gründen gemäss OR erfolgt.»⁴⁴³ Überdies müssten insbesondere qualifizierte Ausländer weiterbeschäftigt werden, um von ihren Arbeiten abhängige Stellen zu erhalten: «Wenn die notwendigen Maurer fehlen, fehlt auch die Beschäftigung für Handlanger. Ausländische Maurer werden deshalb vielleicht sogar für die Durchführung von Notstandsarbeiten zugelassen werden müssen.» Ballmer hielt diese letzte (von seinem Städtzürcher Kollegen Gridazzi wegen deren schlechter Signalwirkung an die Unternehmer bezüglich der «Pflicht, für den beruflichen Nachwuchs selbst zu sorgen», kritisierte) Massnahme für gerechtfertigt, da sich im Kanton Baselland «ein Rückgang des Bauvolumens um nur 3,7%» ergebe, «was praktisch bedeutungslos» sei.⁴⁴⁴

441 StABL, VR 3256, 00.03.02, Regionalkonferenz der deutschschweizerischen Arbeitsämter, Dienstag u. Mittwoch, den 4. und 5. April 1950 in Altdorf. Protokoll, S. 4.

442 Zu deren Aushandlung siehe oben, S. 246 ff.

443 Ebd., S. 4.

444 Ebd.

Konfliktpotenzial des «Ausländerabbaus»

Der Abbau von ausländischen Arbeitskräften respektive deren Weiterbeschäftigung ging während des Konjunkturrückgangs zwischen 1948 und 1950 nicht reibungslos über die Bühne, wie dies die oben wiedergegebene Bilanz des Baselbieter Arbeitsamtsvorstehers Ballmer vor seinen Kollegen sowie die Statistiken von Fremdenpolizei und Arbeitsamt suggerierten oder wie es die rechtlichen Grundlagen mit ihren im Prinzip klaren Regeln und Leitlinien verhieszen. Die Fremdenpolizei schrieb zwar im Amtsbericht des Jahres 1949 zunächst über die infolge des Rückgangs der Nachkriegskonjunktur erfolgten Entlassungen: «Es ist ganz selbstverständlich, dass in erster Linie den Schweizerarbeitskräften [sic] die Arbeits- und Verdienstmöglichkeit erhalten werden muss, und es wurde dafür gesorgt, dass die Ausländer, in der Hauptsache italienische Konjunkturarbeiter, rechtzeitig entlassen wurden und wieder in ihr Heimatland zurückkehrten.»⁴⁴⁵ Der als Selbstverständlichkeit gepriesene Schweizervorrang und der quasi automatische «Ausländerabbau» erwiesen sich in der Praxis der Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik der Jahre 1948–1950 indes nicht als unumstritten. Von Fall zu Fall regte sich Widerstand gegen Entscheide der Amtsstellen: einerseits von AusländerInnen, die den Verlust ihrer Stelle nicht einfach hinnahmen; andererseits von Schweizer Seite, weil die Behörden den Schweizervorrang nicht absolut auffassten, wie oben anhand der Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen aufgezeigt worden ist.⁴⁴⁶ Einen vagen Eindruck von den Schwierigkeiten der Fremdenpolizei bei der Abschiebung von rund 750 AusländerInnen im Jahr 1949 – darin nicht inbegriffen sind die Land- und Saisonarbeiter – gibt eine Aussage der Fremdenpolizei im Amtsbericht des Jahres 1949, die mit der oben geschilderten «Selbstverständlichkeit» des Schweizervorrangs und der damit verbundenen Rückkehr der ItalienerInnen nach Italien kontrastiert: «Die Entfernung der nicht mehr benötigten Konjunkturarbeiter hat sich als eine sehr delikate Angelegenheit erwiesen. Versuchen doch diese Leute mit allen Mitteln, ihre günstige Position in der Schweiz zu halten.»⁴⁴⁷

Fazit: Freiheiten und Grenzen der Umsetzung des kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes 1948–1950

Die unmittelbaren Nachkriegsjahre waren ein rechtlich spezieller, fragiler Zeitraum. Einerseits galt noch Vollmachtenrecht aus der Kriegszeit, andererseits bildeten sich neue Rechtsnormen heraus, welche die in mancher Hinsicht neue Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu gestalten suchten: im Verhältnis zwischen der Schweiz und dem Ausland, zwischen dem Bund und den Kantonen, zwi-

445 AB BL 1949, S. 239.

446 Siehe oben, S. 246 ff.

447 AB BL 1949, S. 240.

schen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Durch den Erlass des neuen Arbeitsmigrationsregimes im Jahr 1948 und durch dessen Anwendung in der Praxis, insbesondere bei dessen Bewährungsprobe während des Konjunkturrückgangs von Ende 1948 bis Anfang 1950, wurden Prinzipien der Arbeitsmigrationspolitik etabliert, welche für die ganzen folgenden Jahre der Hochkonjunktur Bestand hatten.

Die oben dargestellten Konflikte um die Praxis der basel-landschaftlichen Arbeitsmigrationspolitik zwischen 1948 und 1950 werfen ein Schlaglicht auf die Funktionsweise des Schweizer Arbeitsmigrationsregimes im Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen. Die Konflikte entstanden *on the ground*, in der konkreten Anwendung der ausländerpolitischen Gesetze und Richtlinien bei der fallweisen Beurteilung eines Gesuchs um die Anstellung eines Ausländers. Diese Bewilligungsarbeit war nach dem Abbau des Vollmachtenregimes und dem (Wieder-)Aufbau des föderalistischen Systems Sache der Kantone. Die kantonalen Behörden waren zwar an die gesetzlichen Vorgaben des Bundes gebunden, konnten aber innerhalb des vom BIGA und von der Eidgenössischen Fremdenpolizei definierten Spielraums ihre eigene Bewilligungspraxis ausüben. Seit der Einführung des kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes von 1948 verfügten sie über sehr weit reichende eigene Kompetenzen.

Die Kantone konnten während der Nachkriegshochkonjunktur eine «Fremdarbeiterpolitik» nach eigenem Gusto verfolgen, da sie über die für die Zulassung von ausländischen ArbeiterInnen relevanten Aufenthaltsbewilligungen frei entscheiden konnten. Der Bund pflegte im 1948 eingeführten kantonalisierten Arbeitsmigrationsregime eine prinzipiell reaktive Haltung. Er griff nur ein, wenn er dazu von irgendeiner Seite aufgefordert wurde oder wenn bei einem Konjunkturrückgang der «Ausländerabbau» zu koordinieren war. Aktiv wurde der Bund ansonsten bloss, wenn es um die Niederlassung von AusländerInnen ging.

Entscheidend für die Entwicklung der Praxis in der «Fremdarbeiterzulassung» waren die Etablierung der Ausländerbeschäftigung auf dem kantonalen Arbeitsmarkt und die diesbezüglichen Haltungen der staatlichen Stellen, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften. Im neokorporatistischen Zulassungssystem konnten die Sozialpartner ihre Interessen entscheidend einbringen, insbesondere über das schiedsgerichtliche Verfahren vor dem kantonalen Einigungsamt. Im Konfliktfall kämpften die Akteure auch in der Öffentlichkeit für ihre unterschiedlichen Interessen, wie der in der Presse und im Landrat ausgetragene Disput um die Frage der Weiterbeschäftigung von AusländerInnen beim Konjunkturabschwung Ende 1948 zeigte.

Die Arbeitgeber versuchten nach dem Krieg, möglichst viel von der unverhofft starken Konjunktur zu profitieren. Dazu benötigten sie ausländische ArbeiterInnen, um die Kapazitäten des Produktionsapparats voll ausschöpfen zu können. Das von ihnen favorisierte Laisser-faire in der Ausländerzulassung konnten die Arbeitgeber in den 1950er Jahren schliesslich durchsetzen. In den 1940er Jahren

mussten sie ihre Ansicht, dass die Wirtschaft diejenigen Arbeitskräfte bekommen solle, die sie am besten gebrauchen könne, noch heftig mit dem Argument der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung verteidigen.

Die Gewerkschaften vermochten in der für sie günstigen Situation des Arbeitskräftemangels ihre Anliegen in Gesamtarbeitsverträgen durchzusetzen und deren Gültigkeit auch in Bezug auf die «Fremdarbeiter» zu wahren. Gleichzeitig kämpften die Gewerkschaften vehement und mit Erfolg für den Vorrang von Schweizer Arbeitnehmenden und gegen Ausländerbeschäftigung, wenn sie das Gefühl hatten, dass AusländerInnen statt SchweizerInnen eingestellt oder entlassen wurden.

Zudem vermochten die Sozialpartner ihren Einfluss geltend zu machen, als das Arbeitsamt Einreisegesuche für ausländische ArbeiterInnen, die es von Firmen erhalten hatte, den Gewerkschaften zur Stellungnahme vorlegte.

4.2 Laissez-faire und «Rotationsprinzip»: Widersprüche der kantonalisierten «Fremdarbeiterpolitik» (1950er Jahre)

Die 1950er Jahre waren eine migrationspolitisch vergleichsweise ruhige Zeit. Während der anhaltenden Hochkonjunktur wurden keine grossen Veränderungen am Arbeitsmigrationsregime von 1948 vorgenommen. Dies lag einerseits daran, dass nach 1950 kein Konjunkturrückgang mehr eintrat – bloss 1957 gab es eine kleine Abschwächung des Wachstums – und mit der Zeit von den Behörden auch nicht mehr konstant eine unmittelbar eintretende Wirtschaftskrise befürchtet wurde. Andererseits wurden die Hochkonjunktur und die stark zunehmende Ausländerbeschäftigung noch nicht als gravierende wirtschaftspolitische Probleme der Konjunkturüberhitzung aufgefasst, wie dies ab 1960 der Fall war. Die im ersten Halbjahr 1949 abgeschlossene umfassende Neuordnung des Arbeitsmigrationsregimes hatte somit bis 1964 Bestand, als die Behörden das System reformierten und auf die grundsätzliche Infragestellung der Arbeitsmigrationspolitik Anfang der 1960er Jahre reagierten. Dies heisst jedoch nicht, dass im Verlauf der 1950er Jahre bei den verantwortlichen Behörden nicht bereits Zweifel aufgekommen wären, ob das während der unmittelbaren Nachkriegskonjunktur ausgearbeitete und auf einen baldigen Konjunktüreinbruch ausgerichtete Arbeitsmigrationsregime auch während der lang anhaltenden und sich verstärkenden Hochkonjunktur seine gewünschte Wirkungen entfalten würde und somit die angestrebten Ziele erreicht werden könnten. Daher wurde das System von 1948 während seiner Anwendung ständig überprüft und durch ein paar weitere Massnahmen ergänzt. Die Arbeitsmarkt- und die Fremdenpolizeibehörden versuchten, ihrer stets präsenten Skepsis gegenüber der Zuwanderung – während der gesamten 1950er Jahre führten sie in den interkantonalen Fachbeamtenkonferenzen der Fremdenpolizeichefs und der Arbeitsamtsvorsteher Diskussionen über die «Überfremdung» des Arbeitsmarkts – mit vermehrter und effizienterer bürokratischer Kontrolle zu begegnen,

vor allem durch die statistische Erfassung der AusländerInnen und durch eine verbesserte Koordination zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsämtern sowie zwischen Bund und Kantonen. Am kantonalisierten System wurde jedoch nicht gerüttelt, vielmehr festigte es sich in jahrelanger Praxis.

Grundsätzlich geht es in diesem Kapitel zu den 1950er Jahren also darum, erstens anhand der Diskussionen um die Ausrichtung der Zulassungspolitik zwischen Bund und Kantonen und zweitens anhand der basel-landschaftlichen «Fremdarbeiterpolitik» vor dem Hintergrund der Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts zu zeigen, wie das Arbeitsmigrationsregime von 1948 während der anhaltenden Hochkonjunktur angewendet wurde, wie den Behörden vor ihrem eigenen System je länger je unbehaglicher wurde und wie sie dennoch keine grundlegenden Änderungen vornahmen, obwohl die kantonalisierte «Fremdarbeiterpolitik» mit der Zeit diverse Widersprüche zeigte. Erstens wurde das Vertrauen in die Funktionstüchtigkeit des «Rotationsprinzips» durch das lange Andauern der Konjunktur und die anhaltende und weiter zunehmende Ausländerbeschäftigung auf die Probe gestellt. Die Befürchtung der Behörden, dass aus «Konjunkturarbeitern» «Niedergelassene» werden könnten, wurde bereits 1953 zur Gewissheit. Daher wollten sie aus Angst vor «Überfremdung» und zur Abwendung von sozialen Folgekosten der Zuwanderung verhindern, dass AusländerInnen in grosser Zahl die Niederlassung erlangen konnten. Zweitens blieb eine einheitliche gesamtschweizerische Praxis weitgehend ein Wunsch, da das gültige Regime im vollzugsföderalistischen Behördengeflecht von den verschiedenen Akteuren unterschiedlich umgesetzt wurde. Die kantonalen Behörden konnten einerseits ihrer kantonalen Wirtschaft nach dem Prinzip des Laisser-faire die gewünschten Arbeitskräfte jederzeit bewilligen, was zu ungebremstem Wirtschaftswachstum und zu einer starken Zunahme der Ausländerbeschäftigung führte. Andererseits war es den Bundesbehörden nicht möglich, restriktive Auswüchse in einzelnen Kantonen zu verhindern. Denn drittens verstärkten sich die bereits Ende der 1940er Jahre bestehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundes- und Kantonsbehörden über die «Überfremdungsabwehr». Die Kantone, insbesondere der Verband kantonaler Arbeitsämter, sahen den Schutz des Arbeitsmarkts vor «Überfremdung» durch die vom Bund verfolgte Liberalisierung in Gefahr. Vor allem als es Ende der 1950er Jahre um die internationale Arbeitsmarktliberalisierung ging, welche die Bundesbehörden im Rahmen der OECD mitgestalteten, reagierten die Kantone ablehnend, da sie befürchteten, die Kontrolle über die Ausländerzulassung zu verlieren.⁴⁴⁸

Ende der 1950er Jahre war den Behörden vollends klar geworden, dass die von ihnen verfolgte «Konjunkturarbeiterpolitik» nach dem «Rotationsprinzip» in der Praxis nur bedingt funktionierte, dass sie die längerfristige Anwesenheit von AusländerInnen nicht verhindern konnte und dass sie schon gar kein Mittel gegen

⁴⁴⁸ Siehe z. B. den Anfang der diesbezüglichen Debatte im VSAA anlässlich der Antrittsrede des neuen BIGA-Sektionschefs Georg Pedotti an der Jahreskonferenz 1957 in SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1957/58, S. 7 f.

die Abhängigkeit des Schweizer Arbeitsmarkts vom Zuzug ausländischer Arbeitskräfte darstellte. Obwohl die Arbeitsmigrationspolitik vermehrt Aufmerksamkeit erhielt, blieb es in den 1950er Jahren bei punktuellen Aktivismus der Behörden. So gestand der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Ballmer in den Amtsberichten 1957 und 1958 das Scheitern des Modells in der Praxis ein. Allerdings war er nicht bereit, handfeste Konsequenzen aus dieser Erkenntnis zu ziehen – ausser einer restriktiveren Gangart in der Bewilligungspraxis für Familiennachzug, die den eidgenössischen Weisungen von Ende 1956⁴⁴⁹ widersprach. Die «Überfremdung» des Arbeitsmarkts sollte nicht auch noch die «Überfremdung» der Bevölkerung zur Folge haben.⁴⁵⁰ Erst mit dem Übergang der Konjunktur zur Überkonjunktur 1961 wurden erste grundsätzliche Massnahmen ergriffen. Wirksame Interventionen in der Arbeitsmigrationspolitik erfolgten sogar erst 1970.

4.2.1 Arbeitsmigrationspolitik der 1950er Jahre: Anwendung und Anpassung der Leitlinien von 1948 durch Bund und Kantone

Im Grundsatz befolgten die Behörden von Bund und Kantonen in den 1950er Jahren die von ihnen in den ersten Nachkriegsjahren (vor allem 1948) beschlossene «Fremdarbeiterpolitik». Das Modell einer dank Ausländerzulassung flexiblen Arbeitsmarktpolitik galt aufgrund der Erfahrungen im raschen Aufschwung ab 1945 und in der Rezession von 1949/50 als erprobt, denn die Ausländerbeschäftigung hatte sich aus der Sicht der Behörden innerhalb des kurzen Konjunkturzyklus als «Konjunkturpuffer» bewährt.⁴⁵¹ Nach den Vorstellungen der Behörden sollten die ausländischen Arbeitskräfte als «beschäftigungspolitische Manövriermasse» dienen, «die sich zahlenmässig den Schwankungen der Beschäftigungsverhältnisse laufend anpassen lässt», wie der Vorsteher des basel-landschaftlichen Arbeitsamts Adolf Ballmer im Amtsbericht 1953 festhielt.⁴⁵² Diese Politik setzte jedoch voraus, dass die AusländerInnen sich nicht dauerhaft niederlassen konnten. Die Behörden entwickelten daher die Vorstellung der «Rotation». AusländerInnen sollten jeweils nur für ein paar Jahre in der Schweiz arbeiten und das Land wieder verlassen, bevor sie nach 10 Jahren Aufenthalt Anspruch auf die Niederlassung erlangten, und dann durch andere AusländerInnen ersetzt werden. Um derart flexible Arbeitskräfte zu erhalten, bevorzugten die für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden bei der Rekrutierung junge, unverheiratete Frauen und Männer. Zur

449 EJPD und BIGA mahnten Ende 1956 nach einer Intervention Italiens in Bern mittels Kreisschreiben die Kantone, die bisher eine allzu harte ablehnende Praxis gepflegt hatten, den Familiennachzug fortan aus menschlichen und sozialen Gesichtspunkten vermehrt zu gewähren. Vgl. dazu: StABL, VR 3205, M.II.1956, 409; EJPD, Nr. 772, Bern, 12. 11. 1956. Kreisschreiben an die Polizeidirektionen der Kantone. Betr. Zulassung der Familien von ausländischen Arbeitskräften; Kreisschreiben Nr. E 128/1956 des BIGA an die kantonalen Arbeitsämter.

450 AB BL 1958, S. 439.

451 Blanc, Wachstum und Wachstumsbewältigung im Kanton Basel-Landschaft, S. 28.

452 AB BL 1953, S. 240.

rechtlichen Absicherung des Systems wurden erstens kurzfristige Bewilligungen für AusländerInnen bevorzugt – vor allem die Saisonbewilligung, die aufgrund ihrer Beliebtheit bei den Behörden auch für nicht saisonale Wirtschaftszweige zur Anwendung kam –, und zweitens wurde der Familiennachzug so weit als möglich erschwert. Auch in den Jahren der anhaltenden und sich weiter verstärkenden Hochkonjunktur und der massenhaften Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften richteten die Behörden ihr Augenmerk langfristig auf den Abbau ebendieser ArbeiterInnen in einer zukünftigen Wirtschaftskrise. Deshalb sollten die AusländerInnen bei aller erwünschten wirtschaftlich liberalen Flexibilität kontrollierbar bleiben – sowohl als Arbeitskräfte in der Wirtschaft als auch als Menschen und Individuen, die sich im Land aufhielten.

In der Arbeitsmigrationspolitik wurde während der 1950er Jahre folglich nichts grundlegend verändert, sondern das in den Nachkriegsjahren vom Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickelte kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime angewendet, in dem die Kantone die Arbeitsmigration nach ihrem Gusto steuern konnten.⁴⁵³ Auch wenn sich die Arbeitsmigrationspolitik in den Grundzügen gleich blieb, erfuhr sie in den 1950er Jahren im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung eine Weiterentwicklung durch eine laufende Nachjustierung der vollzugsföderalistischen Praxis. Mittels Kreisschreiben der Bundesbehörden, anhand von Weisungen des kantonalen Arbeitsamts und der kantonalen Fremdenpolizei, in paritätischen Aussprachen zwischen den staatlichen Behörden und den Sozialpartnern und durch die Rekurspraxis des Regierungsrats wurde die Zulassung von ausländischen ArbeiterInnen immer wieder neu erörtert und an veränderte Gegebenheiten angepasst.⁴⁵⁴ Gründe für Anpassungen waren die starke Zunahme der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften, die alle involvierten Behörden zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren zwang, sowie die quasi komplementären, aber gleichzeitig im Widerspruch dazu stehenden Versuche der Behörden, ihre fremdenpolizeilichen und arbeitsmarktlichen Interessen durch die verschärfte Anwendung der geltenden Gesetze zu wahren. Der aus der Arbeitsmarktlage abgeleitete Bedarf an ausländischen Arbeitskräften sowie die Voraussetzungen und Bedingungen für Zulassungen wurden bei diesen Anpassungen prinzipiell, fallweise auch unter Einbezug der interessierten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände ausgehandelt, wie Arbeitsamtsvorsteher Ballmer in der Sektion Arbeitsnachweis des Baselbieter Amtsberichts von 1951 (im Jahr des allgemeinen Wirtschaftsaufschwungs) die Ausländerbewilligungspraxis ausführlich schilderte.⁴⁵⁵

Bei der Nachjustierung der Arbeitsmigrationspolitik durch den Bund und die

453 Das heisst: Die geltenden gesetzlichen Grundlagen bestanden für die 1950er Jahre, wie sie Ballmer jeweils im Teil zum Arbeitsnachweis des Baselbieter Amtsberichts benannte, aus dem ANAG vom 26. März 1931 bzw. 8. Oktober 1948, aus der im Anschluss an die Revision des ANAG von 1948 formulierten Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 sowie aus den vom BIGA erlassenen allgemeinen Weisungen vom 3. Mai 1949. Vgl. z. B. AB BL 1955, S. 382.

454 Vgl. z. B. ebd.

455 AB BL 1951, S. 268.

Kantone ging es in erster Linie um die verbesserte Durchsetzung der 1948/49 erlassenen Regeln. Sobald Mitte 1950 die Konjunktur und mit ihr die Ausländerbeschäftigung stark anzog, achteten die zuständigen Behörden auf die strikte Befolgung ihrer Prinzipien. Die eidgenössischen und kantonalen Behörden waren sich darin einig, dass die «Fremdarbeiter» nur als «Konjunkturarbeiter» zugelassen werden durften, dass ihnen wenn immer möglich kein Anspruch auf die Niederlassung gewährt werden sollte und dass eine «Überfremdung» des Arbeitsmarktes verhindert werden sollte. Diese Grundsätze der Ausländerzulassung bekräftigten die Behörden in den «Vorsorglichen Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes» vom 16. April 1953.⁴⁵⁶

Statistische Erhebung «über die Dauer des Aufenthaltes der ausländischen Arbeitskräfte» als Grundlage der «vorsorglichen Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes»

Die «vorsorglichen Massnahmen» fussten auf Erkenntnissen aus einer zwischen Oktober 1951 und Oktober 1952 in den Kantonen durchgeführten statistischen Erhebung über «den Umfang und die berufliche Zusammensetzung der ausländischen Kolonien in der Schweiz, sowie über die Dauer des Aufenthaltes der ausländischen Arbeitskräfte», welche die Eidgenössische Fremdenpolizei, die BIGA-Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung sowie Vorstandsmitglieder der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs und einige Vorsteher kantonalen Arbeitsämter an einer gemeinsamen Sitzung am 11./12. Juli 1951 beschlossen hatten.⁴⁵⁷ Sämtliche in die Ausländerzulassung involvierten Behörden waren angesichts der seit 1950 sich bessernden und offensichtlich gut haltenden Konjunktur mit dieser Erhebung bestrebt, die weiter zunehmende Ausländerbeschäftigung mit grösster Aufmerksamkeit zu beobachten, um genau verfolgen zu können, «wie lange die Nachkriegskonjunkturarbeiter sich in der Schweiz aufhalten», um allenfalls reagieren zu können, falls «eine zu grosse Zahl dieser ausländischen Arbeiter das Recht auf Niederlassung erhalten» sollte, wie Heinrich Rothmund den kantonalen Polizeidirektoren im Oktober 1951 an deren Jahreskonferenz erklärte.⁴⁵⁸ Nach sechs Jahren Nachkriegskonjunktur mit bloss einem geringfügigen Rückgang zwischen Herbst 1948 und Frühling 1950 befürchteten die Behörden, dass bereits viele ausländische ArbeiterInnen fünf Jahre ununterbrochenen Aufenthalt in der Schweiz und somit den Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung erreicht haben könnten.

456 Siehe unten, S. 290 f.

457 CH-BAR#E4300B#1971/4#211*, AZ E.020, Eidgenössische Fremdenpolizei. An die Mitglieder des Vorstandes der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, Bern, 6. Juli 1951.

458 CH-BAR#E4001C#1000/783#1393*, AZ 71, Protokoll der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 11. und 12. Oktober 1951 in Lugano: Traktandum 2: Aktuelle Probleme der Fremdenpolizei. Referent: Herr Dr. Heinrich Rothmund. Chef der Eidgenössischen Polizeiabteilung, S. 27.

Die zwischen Herbst 1951 und Herbst 1952 in den Kantonen durchgeführte «Erhebung über die Dauer des Aufenthalts der anwesenden kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte» bestätigte die anhand der seit 1949 stets im Februar durchgeführten Bestandserhebungen gemachten Beobachtungen der Behörden,⁴⁵⁹ «dass die Ausländer in der Mehrzahl nach einem mehr oder weniger langen Aufenthalt unser Land wieder verlassen. Immerhin waren im letzten Herbst 13'000 oder 11% des Bestandes schon 5 oder mehr Jahre hier und fast 29'000 oder 24% waren während zwei bis vier Jahren ununterbrochen anwesend.»⁴⁶⁰ EJPD-Vorsteher Markus Feldmann zog daher im Hinblick auf die an der Konferenz zu besprechenden «Vorsorglichen Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes» den Schluss: «Wenn auch das Ergebnis der Erhebung zeigt, dass die Lage nicht alarmierend ist, so möchten wir uns doch mit den zuständigen Departementen der Kantone über dieses heikle Problem aussprechen.»⁴⁶¹ Vorsorgliche Skepsis war laut Feldmann am Platz: «Wenn auch aus diesen Zahlen auf einen starken Wechsel unter den kontrollpflichtigen Ausländern geschlossen werden kann, so stellt sich doch die Frage, ob nicht mit einem dauernden Verbleiben einer grossen Zahl von ihnen zu rechnen sei. Diese Gefahr wächst von Jahr zu Jahr, solange die gute Wirtschaftskonjunktur anhält.»⁴⁶² Um die Entwicklung der Aufenthaltsdauer der ausländischen ArbeiterInnen weiter kontrollieren zu können, erklärten sich die Kantone gleich nach dem Abschluss der ersten derartigen Erhebung auf Anfrage des BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei an einer Besprechung der Eidgenössischen Fremdenpolizei mit dem Vorstand der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs am 26. November 1952 bereit, «die für die diesjährige Zählung errichteten Kartotheken weiterzuführen, damit weiterhin statistische Aufstellungen abgegeben werden können». Jährliche Statistiken lehnten die Kantone jedoch «im Hinblick auf die enorme Mehrarbeit» ab. «Die Kantone erklären sich einverstanden, das Zahlenmaterial von Fall zu Fall, wenn es benötigt wird, zusammenzustellen.»⁴⁶³ Neuerliche «Erhebungen über die Dauer des ununterbrochenen Aufenthaltes der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte» wurden angesichts der anhaltenden Hochkonjunktur im Oktober 1955 und im Februar 1959 durchgeführt.⁴⁶⁴

459 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Feldmann, Bern, den 27. März 1953. Kreisschreiben Nr. 669 an die Herren Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, S. 4.

460 Ebd., S. 5.

461 Ebd.

462 Ebd., S. 4.

463 CH-BAR#E4300B#1971/4#212*, AZ E.020, Zusammenstellung der Ergebnisse der Besprechung der Eidg. Fremdenpolizei mit dem Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 26. 11. 1952, S. 3.

464 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 32.

Exkurs: Arbeitsmarktstatistik als Indikator und als Kontrollinstrument der Arbeitsmigrationspolitik

Die Funktionsweise der Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit samt ihren Phasen und zentralen Einschnitten spiegelt sich in der Arbeitsmarktstatistik: nicht primär in der Entwicklung der Ausländerzahlen, obwohl diese auch signifikant mit der Entwicklung der Politik korreliert, sondern vor allem an der Geschichte der statistischen Erfassung der ausländischen Arbeitskräfte selbst.⁴⁶⁵ Ab wann wurden ausländische ArbeiterInnen statistisch erfasst, wann detaillierter aufgeschlüsselt? Der statistische Zugriff bildete ein behördliches Problembewusstsein ab, einen Wunsch nach amtlicher Kontrolle und ein Bedürfnis nach Zahlen als Grundlage der politischen Planung, der staatlichen Lenkung und der öffentlichen Rechtfertigung des Verwaltungshandelns.

Erstmals überhaupt statistisch erfasst wurden die kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte im Februar 1949 im Zuge der Etablierung einer koordinierten Arbeitsmigrationspolitik. Das BIGA führte von da an bei den Kantonen jährliche Erhebungen über den Gesamtbestand der «kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte» durch, gegliedert nach Berufsgruppen, Geschlecht und Bewilligungskategorie. Nicht berücksichtigt wurden die nicht berufstätigen AusländerInnen sowie diejenigen mit Niederlassungsbewilligung. Die statistische Erfassung von ausländischen Arbeitskräften in der Schweiz war also in ihren Anfängen ganz auf die «Konjunkturarbeiter» ausgerichtet – zur Kontrolle des damals betriebenen «Gastarbeiterregimes».

Mitte der 1950er Jahre wurde die statistische Erfassung des Bestands der ausländischen Arbeitskräfte erstmals verfeinert – Indiz einer erhöhten Aufmerksamkeit für langfristig im Land bleibende ZuwandererInnen. Seit August 1955 erfassten die Kantone im Auftrag des BIGA zusätzlich zu den Februarzählungen den sommerlichen Höchststand der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte; neu wurde auch zwischen Jahresaufenthaltern und Saisoniers unterschieden. Zudem führten das BIGA und die Eidgenössische Fremdenpolizei zusammen mit den kantonalen Arbeitsämtern und Fremdenpolizeibehörden in den Jahren 1952, 1955 und 1959 gezielte «Erhebungen über die Aufenthaltsdauer der in der Schweiz ganzjährig beschäftigten, kontrollpflichtigen Ausländer» durch, um zu überprüfen, ob die «Konjunkturarbeiter», wie im Rotationssystem vorgesehen, sich tatsächlich bloss vorübergehend zum Arbeiten in der Schweiz aufhielten und keinen Anspruch auf Niederlassung erlangen konnten. Die Ergebnisse aller drei Erhebungen «erhärteten die allgemeine Beobachtung, dass unter den ausländischen Arbeitskräften ständig eine starke Umschichtung stattfindet».⁴⁶⁶ Dass die Behörden dennoch mit längerfristig in der Schweiz verbleibenden AusländerInnen rechneten, zeigt die

465 Vgl. als Basis der folgenden Ausführungen über die Erfassung der ausländischen Arbeitskräfte durch die Schweizer Arbeitsmarktstatistik insbesondere: BIGA, Handbuch der schweizerischen Sozialstatistik, S. 4.

466 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 77.

Tatsache, dass in der Erhebung von 1959 zusätzlich Angaben über den Zivilstand erfasst wurden.⁴⁶⁷

Im nächsten Schlüsseljahr der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik, 1964, ermittelte die Eidgenössische Fremdenpolizei im Dezember erstmals den Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung (vorerst wurden nur Niedergelassene und Jahresaufenthalter erfasst, nicht aber Saisonarbeiter und Grenzgänger). Indem sie AusländerInnen nicht mehr nur als Arbeitskräfte erfasste, vollzog die Ausländerstatistik den damaligen migrationspolitischen Wandel vom «Rotations-» zum Niederlassungsprinzip und widerspiegelte das Anfang der 1960er Jahre angesichts des nochmals kräftig verstärkten Ausländerzuzugs gestiegene Bedürfnis, sich über die in der Schweiz lebenden Menschen ein Bild machen zu können.

Es dauerte jedoch bis Ende der 1960er Jahre, bis das BIGA und die Eidgenössische Fremdenpolizei ihre Ausländerstatistiken koordinierten. Seit Dezember 1968 zählte die Eidgenössische Fremdenpolizei in ihren Erhebungen zur ausländischen Wohnbevölkerung neben Niedergelassenen und Jahresaufhaltern auch die Saisoniers und die Grenzgänger. Und seit August 1970 erfasste die Fremdenpolizei an Zählterminen des BIGA auch die erwerbstätigen Niedergelassenen. Zugleich verschob das BIGA den Zähltermin vom Februar auf den April, um alle vier Monate vergleichbare Zahlen über die kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte zu erhalten. Somit wurde im Schlüsseljahr 1970, als sowohl die Schwarzenbach-Initiative wie auch der «Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer» (vom 16. März 1970) die ausländische Bevölkerung in der Schweiz zahlenmässig in den Griff bekommen wollten, erstmals der gesamte Bestand der erwerbstätigen AusländerInnen umfassend und vergleichbar statistisch erfasst. Die ab 1970 verfolgte «Stabilisierungspolitik» konnte sich schliesslich ab 1973 auf das 1971 vom Bundesrat beschlossene Zentrale Ausländerregister (ZAR) stützen. Nachdem am Anfang der untersuchten Epoche der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz statistisch überhaupt nicht erfasst waren, stand an deren Ende das zu jener Zeit aufwendigste statistische Kontrollinstrument der Schweiz. In der ausgebauten Ausländerstatistik verfügten die Bundesbehörden über ein Instrument, um die Anwendung der geltenden Vorschriften in der Zulassungspraxis der Kantone zu kontrollieren. Allerdings wollten sie (laut interner Aktennotiz der Eidgenössischen Fremdenpolizei von 1975) vermeiden, «dass die Kantone den Eindruck erhalten, ihre Arbeit würde mit Hilfe der Statistik kontrolliert».⁴⁶⁸ Die Kantone sollten in einer Zeit, als sie ihren Handlungsspielraum durch zunehmende Zentralisierung bedroht sahen, nicht unnötig gereizt werden.

⁴⁶⁷ Ebd.

⁴⁶⁸ CH-BAR#E4300C-01#1998/299#249*, AZ 125.2, Wüthrich an Herrn Direktor Solari, 1. November 1975: Anwendung der Fremdenpolizeivorschriften durch die Kantone; Kontrolle durch die Eidgenössische Fremdenpolizei.

Längerfristige Vorkehrungen angesichts anhaltender Hochkonjunktur: «Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes» vom 16. April 1953

Mit dem Anziehen der Konjunktur und dem Anstieg der Ausländerbeschäftigung ab der zweiten Hälfte des Jahres 1950 kam die Angst vor der «Überfremdung» als traditionell treuer Begleiter der Fremdenpolizei- und Arbeitsmarktbehörden wieder verstärkt auf und beschäftigte Bund und Kantone ab 1951 an diversen Konferenzen. Die in den «Fachkonferenzen der zuständigen Bundesämter und der kantonalen Arbeitsämter und Fremdenpolizeibehörden» zusammengetragenen Vorschläge zur Verhinderung der «Überfremdung des Arbeitsmarktes»⁴⁶⁹ wurden vom BIGA und von der Polizeiabteilung des EJPD zu einem Massnahmenpaket geschnürt und an einer Konferenz der «Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone» vom 16. April 1953 als «Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes» verabschiedet.⁴⁷⁰ Nachdem die Bundesbehörden auch das Einverständnis der Spitzenverbände der Wirtschaft eingeholt hatten,⁴⁷¹ wurden die «Vorsorglichen Massnahmen» per Kreisschreiben vom 14. September 1954 an die Kantone versandt.⁴⁷² Im Bewusstsein, dass «der Erfolg dieser Massnahmen [...] vor allem von deren Durchführung durch die Kantone, in Zusammenarbeit mit den Arbeitsgebern», abhing, stellte BIGA-Direktor Kaufmann die Massnahmen am 2. Dezember 1954 auch an einer Arbeitstagung der VDK vor.⁴⁷³ Bei der Prüfung von «Massnahmen, die geeignet wären, die Überfremdung des Arbeitsmarktes möglichst zu verhüten», war den Behörden von Bund und

469 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, 16. April 1953. Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes. Referat von Fürsprecher M. Kaufmann, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, S. 5 (Beilage zu: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86. [Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone]).

470 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86, S. 9 (Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone).

471 StABL, VR 3205, M.II.1954, 131: Protokoll Nr. 32 der Arbeitstagung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 2. Dezember 1954 im Rathaus in Bern, S. 19 (Kurzreferat BIGA-Direktor Kaufmann).

472 StABL, NA 2172, B1, 1954, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: BIGA Kreisschreiben vom 14. September 1954: An die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente: Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes. Wurde auch als Beilage verschickt mit: EJPD Polizeiabteilung, Bern, den 25. September 1954, Der Chef: i. A. Baechtold, Kreisschreiben Nr. 712, An die Polizeidirektionen der Kantone.

473 StABL, VR 3205, M.II.1954, 131: Protokoll Nr. 32 der Arbeitstagung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 2. Dezember 1954 im Rathaus in Bern, S. 19 (Kurzreferat BIGA-Direktor Kaufmann).

Kantone Anfang der 1950er Jahre klar, «dass es ausserordentlich schwierig ist, wirksame Abwehrmittel zur Anwendung zu bringen, so lange die günstige Konjunktur anhält». ⁴⁷⁴ Daher wurden auch keine neuen Erlasse ins Auge gefasst; man einigte sich vielmehr auf «eine Reihe von Anwendungsregeln» ⁴⁷⁵ des bestehenden Rechts, wie BIGA-Direktor Kaufmann bei der Einführung der «Vorsorglichen Massnahmen» festhielt: «Unter den gegenwärtigen Verhältnissen werden sich also keine durchgreifenden Präventivmittel anwenden lassen. Es handelt sich einstweilen vielmehr darum, die bestehenden Möglichkeiten im Rahmen des Fremdenpolizeirechts und der internationalen Abmachungen nach allen Richtungen hin auszuwerten und durch sorgfältige Behandlung jedes einzelnen Falles <unter der Hand> dahin zu wirken, dass der Bestand an Ausländern immer wieder dem gründlich abgewogenen objektiven Bedarf der Wirtschaft angepasst und jede Gelegenheit zum Abbau wahrgenommen wird.» ⁴⁷⁶

Den Grundsatz der in den «Vorsorglichen Massnahmen» zum Ausdruck gekommenen Politik brachte der BIGA-Direktor an der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953 auf den Punkt: «Es mussten Mittel und Wege gesucht werden, um der neuen Einwanderung den vorübergehenden Charakter trotz andauernder Hochkonjunktur zu erhalten.» ⁴⁷⁷ Wie schwierig bis unmöglich es war, den diesem Grundsatz inhärenten Widerspruch in der Praxis aufzulösen, hatte die Suche nach Möglichkeiten gezeigt, «den dauernden Bestand an ausländischen Arbeitskräften nicht allzusehr über den spätern Bedarf einer normalen Wirtschaft hinauswachsen zu lassen», ⁴⁷⁸ die sich in der Zusammenstellung von Anwendungsregeln des gültigen Rechts erschöpfte und nicht zur Schaffung von neuen Präventivmitteln führte.

⁴⁷⁴ Ebd.

⁴⁷⁵ StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, 16. April 1953. Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes. Referat von Fürsprecher M. Kaufmann, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, S. 5 (Beilage zu: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86. [Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone]).

⁴⁷⁶ StABL, VR 3205, M.II.1954, 131: Protokoll Nr. 32 der Arbeitstagung der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren vom 2. Dezember 1954 im Rathaus in Bern, S. 20 (Kurzreferat BIGA-Direktor Kaufmann).

⁴⁷⁷ StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, 16. April 1953. Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes. Referat von Fürsprecher M. Kaufmann, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, S. 4 (Beilage zu: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86 [Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone]).

⁴⁷⁸ Ebd., S. 5.

Laut Kaufmann gab es im Prinzip nur ein probates «Präventivmittel» gegen die «Überfremdung des Arbeitsmarktes»: «die Verlängerung der Anwesenheitsdauer [...], die einem Ausländer Anspruch auf Niederlassung gibt». ⁴⁷⁹ Wie EJPD-Vorsteher Feldmann bereits im Einladungsschreiben zur Konferenz erläuterte, verfolgten die Bundesbehörden daher in bilateralen Verhandlungen mit den wichtigsten Rekrutierungsländern das Ziel, die Niederlassung von Ausländern zu verhindern, damit diese «bei einem allfälligen späteren Umschwung der Wirtschaft» nicht in der Schweiz bleiben könnten und den «Arbeitsmarkt belasten würden, was zu vermehrter Arbeitslosigkeit auch unter den einheimischen Arbeitnehmern, zu sozialen Spannungen und einer starken Beanspruchung der öffentlichen Mittel führen könnte»: «Im Hinblick auf diese Gefahr ist schon in der Vereinbarung zwischen der Schweiz und Italien über die Einwanderung italienischer Arbeitskräfte in die Schweiz von 1948 und ähnlich im Abkommen mit Österreich von 1950 betreffend zusätzliche Vereinbarungen über die Niederlassungsverhältnisse der beiderseitigen Staatsbürger die Dauer des Aufenthalts, die Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung in der Schweiz gibt, von 5 auf 10 Jahre hinaufgesetzt worden. Die Entwicklung hat gezeigt, wie notwendig diese vorsorgliche Massnahme gewesen ist; die gleiche Lösung soll deshalb auch mit Deutschland angestrebt werden.» ⁴⁸⁰ Dies gelang den Schweizer Behörden noch im selben Jahr mit einer Vereinbarung, die allerdings erst 1958 in Kraft trat. ⁴⁸¹ Die Behörden waren sich allerdings bewusst, dass stärkere «Präventivmittel» nicht möglich waren, wie der Zürcher Polizeidirektor Walter König in der Diskussion an der Konferenz vom 16. April 1953 bekannte: «Die zehnjährige Frist für den Anspruch auf Niederlassungsbewilligung dürfte praktisch das Maximum von dem darstellen, was als Barriere gegen die Niederlassung aufgerichtet werden kann. Wenn ein Ausländer gegen die 10 Jahre ununterbrochen im Lande war, sind die Bindungen so stark, dass es eine Selbsttäuschung wäre, zu glauben, es sei mit einer Verlängerung der Aufenthaltsfrist noch etwas zu erreichen.» ⁴⁸²

Die «Vorsorglichen Massnahmen» sollten daher dazu beitragen, den langfristigen Aufenthalt von ausländischen ArbeiterInnen in der Schweiz zu verhindern. Die zentrale Massnahme war die Übereinkunft zwischen Bund und Kantonen, dass ausländische Arbeitskräfte wenn immer möglich nur eine Saisonbewilligung erhalten sollten. Zudem sollten Verlängerungs- und Stellenwechselgesuche sorgfältiger geprüft werden. Besondere Vorsicht solle man bei Gesuchen um Berufs-

⁴⁷⁹ Ebd.

⁴⁸⁰ StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Feldmann, Bern, den 27. März 1953. Kreisschreiben Nr. 669 an die Herren Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, S. 4.

⁴⁸¹ Siehe Bundesratsbeschluss über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden (vom 13. März 1964), in: AS 1964, S. 370 f.

⁴⁸² StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86, S. 9 (Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone).

wechsel walten lassen. Generell solle jede Gelegenheit zum «Ausländerabbau» benutzt werden, insbesondere im Fall von nicht qualifizierten Ausländern.⁴⁸³ Und schliesslich wurde angeregt, «dass der vorübergehenden Natur der Beschäftigung in der Schweiz entsprechend, in der Zulassung von Familienangehörigen Zurückhaltung geübt wird».⁴⁸⁴

Die Diskussion der «Vorsorglichen Massnahmen» an der Konferenz vom 16. April 1953 ergab, «dass die Vertreter der Kantone hinsichtlich der Beurteilung der Lage mit den eidgenössischen Behörden einig gehen und grundsätzlich den Vorschlägen zu vorsorglichen Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes zustimmen, die im Einvernehmen mit der Polizeiabteilung ausgearbeitet wurden», wie BIGA-Direktor Kaufmann und EJPD-Vorsteher Feldmann befriedigt feststellten.⁴⁸⁵ Die Kantonsvertreter äusserten allerdings gewisse «begründete Vorbehalte hinsichtlich der Durchführung der vorgesehenen Massnahmen», die, wie Feldmann festhielt, von den Bundesbehörden geteilt wurden. Alle Beteiligten waren sich bewusst, dass die Massnahmen nicht schematisch angewendet werden konnten und «eine vernünftige Berücksichtigung der Verhältnisse in den einzelnen Wirtschaftsgruppen sowie der kulturellen und menschlichen Probleme, die sich in diesem Zusammenhang stellen, unerlässlich ist».⁴⁸⁶ Das hiess, dass der Erfolg der Massnahmen gegen die «Überfremdung des Arbeitsmarktes» zu einem grossen Teil von der «Mitarbeit der Wirtschaft» abhing,⁴⁸⁷ die «besonderen Verhältnisse in der Landwirtschaft» berücksichtigt werden mussten⁴⁸⁸ und «das Nachziehen der Familienangehörigen verheirateter ausländischer Arbeitskräfte [...] ein heikles Problem» darstellte, wie BIGA-Direktor Kaufmann die in der Diskussion angesprochenen absehbaren Umsetzungsschwierigkeiten der Massnahmen zusammenfasste. Kaufmann hatte bereits in seinem Referat auf die Grenzen des Spielraums der Behörden hingewiesen: Es «dürfen bei diesen Bestrebungen unsere internationalen Verpflichtungen sowie die allfälligen Rückwirkungen fremdenpolizeilicher Massnahmen auf die Behandlung der Schweizer im Ausland nicht ausser acht gelassen wer-

483 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, 16. April 1953. Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes. Referat von Fürsprecher M. Kaufmann, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, S. 5 f. (Beilage zu: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86 [Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone]).

484 Ebd., S. 6.

485 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86, S. 9, 11 (Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone).

486 Ebd., S. 11 (Votum Feldmann).

487 Ebd., S. 9 (Votum Kaufmann).

488 Ebd., S. 10 (Votum Kaufmann).

den».⁴⁸⁹ Daher sei es wichtig, «bei der Prüfung der Einzelfälle den gesunden Menschenverstand walten zu lassen und in allen Entscheiden ein vernünftiges Mass einzuhalten». Auch sei «bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte» die «persönliche Auslese» von besonderer Bedeutung.⁴⁹⁰ Wie der Zürcher Polizeidirektor König zuvor erklärt hatte, sollte die «persönliche Auslese» gewährleisten, dass «der Rest der Ausländer, der uns schliesslich verbleiben wird, einen Gewinn für unsere Wirtschaft darstellt».⁴⁹¹ Der Einzelfallprüfung kam also grösste Bedeutung zu, und die «Vorsorglichen Massnahmen» waren als Empfehlungen zu verstehen, womit klar war, dass die Kantone bei deren Umsetzung grossen Spielraum hatten. Im Bewusstsein der nicht sehr grossen Durchschlagskraft der Massnahmen, mahnte daher BIGA-Direktor Kaufmann die Kantonsvertreter, es müsse «bei allen Vorkehrungen [...] ein gutes Einvernehmen und eine enge Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizeibehörden und Arbeitsämtern bestehen».⁴⁹²

Die Behörden machten sich über die Wirksamkeit der «Vorsorglichen Massnahmen», solange die Hochkonjunktur anhielt, keine allzu grossen Illusionen, da ihr Hauptziel darin bestand, die von der Wirtschaft benötigten ausländischen ArbeiterInnen weiterhin zuzulassen. BIGA-Direktor Kaufmann fasste diesen Konsens aller Beteiligten so zusammen: «Die Wirtschaft soll natürlich an der Auswertung der guten Lage nicht gehindert und deshalb in der Zuziehung von Arbeitskräften nach ihrem gegenwärtigen Bedarf nicht eingeengt werden.»⁴⁹³ Gleichzeitig wollten sich die Behörden gegen soziale Folgekosten des Wirtschaftswachstums absichern. Da die Behörden davon ausgingen, dass schlecht Qualifizierte in einer Rezession mehr Mühe haben würden, eine andere Stelle

489 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, 16. April 1953. Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes. Referat von Fürsprecher M. Kaufmann, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, S. 5 (Beilage zu: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86 [Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone]).

490 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86, S. 10 (Votum Kaufmann) (Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone).

491 Ebd., S. 9 (Votum König).

492 Ebd., S. 10 (Votum Kaufmann).

493 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, 16. April 1953. Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes. Referat von Fürsprecher M. Kaufmann, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, S. 4 f. (Beilage zu: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86 [Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone]).

zu finden, wollten die Behörden insbesondere verhindern, dass «unterdurchschnittliche Ausländer» Anspruch auf die Niederlassung erlangen konnten, wie der BIGA-Direktor den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren erläuterte: «Solche beruflich oder charakterlich wenig interessante Arbeitskräfte würden bei einem allfälligen wirtschaftlichen Rückschlag den Arbeitsmarkt wesentlich stärker belasten als gute, für die der Bedarf konstanter ist und deren Dienste für die Wirtschaft ohnehin wertvoller sind.»⁴⁹⁴ Daher sollte bei der Ausländerzulassung neben dem Bedarf der Betriebe auch die Qualität der ausländischen ArbeiterInnen besser überprüft werden.

Die starke Fokussierung auf die «Auslese» der AusländerInnen war Ausdruck des bereits 1953 vorhandenen Bewusstseins, dass ein Teil der als «Konjunkturarbeiter» rekrutierten Ausländer in der Schweiz bleiben und den Anspruch auf die Niederlassung erlangen würde. Der BIGA-Direktor brachte dies in seinem Referat an der Konferenz vom 16. April 1953 zum Ausdruck: «Selbstverständlich wird man mit einer grösseren Anzahl dauernder Niederlasser als Ergebnis der neuesten Einwanderungswelle rechnen müssen, allein ihr Umfang sollte in Grenzen gehalten werden können, die für den einheimischen Arbeitsmarkt und die öffentlichen Finanzen nicht untragbar sind.»⁴⁹⁵ Die ambivalente Haltung der Behörden zur Zuwanderung als Normalfall in wirtschaftlich guten Zeiten, wie ihn Kaufmann in den einleitenden Worten seines Referats mit Verweis auf die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg darstellte, drückte er in seinen abschliessenden Gedanken zu den «Vorsorglichen Massnahmen» aus, als er klarstellte, dass «unser Land für die Hilfe der ausländischen Arbeitskräfte, die unserer Wirtschaft notwendig war, seinen Preis [wird] zahlen müssen. [...] Die ausländischen Konjunkturarbeiter haben vielfach die Auswertung der guten Wirtschaftslage ermöglicht, und es denkt niemand daran, die Folgen eines Konjunkturrückganges allein auf sie abzuwälzen. Es fragt sich aber, ob diese vorübergehende Hilfe nicht zu teuer erkaufte wäre mit der dauernden schweren Belastung, die aus dem Verbleiben eines grossen Teiles der Ausländer entstehen könnte.»⁴⁹⁶ Hätte die Hochkonjunktur nur kurz gedauert oder «wenn man die Gewissheit hätte, dass die gute Wirtschaftslage noch lange anhält», bräuhete man sich um die Entwicklung des Arbeitsmarkts nicht zu sorgen.⁴⁹⁷ Dieser Einschät-

494 StABL, VR 3205, M.II.1954, 131: Protokoll Nr. 32 der Arbeitstagung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 2. Dezember 1954 im Rathaus in Bern, S. 19 (Kurzreferat BIGA-Direktor Kaufmann).

495 StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, 16. April 1953. Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes. Referat von Fürsprecher M. Kaufmann, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, S. 7 (Beilage zu: Protokoll der Konferenz der Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone vom 16. April 1953, 10 Uhr, in Bern, Parlamentsgebäude Zimmer 86 [Beilage zu: EJPD, Feldmann, Bern, den 28. Mai 1953. An die Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone]).

496 Ebd., S. 6 f.

497 Ebd., S. 14.

zung Kaufmanns folgend, blieben die Behörden während der folgenden Jahre der anhaltenden Hochkonjunktur sorglos. Das Problembewusstsein war sehr wohl vorhanden, zur konsequenten Umsetzung der «vorsorglichen Massnahmen» jedoch fehlte es ihnen an Willen, Handlungsmöglichkeiten und Leidensdruck.

Die Entstehung der «Vorsorglichen Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes» in den interkantonalen Konferenzen zwischen 1950 und 1953 und die Kontinuität des Themas in den folgenden Jahren

Die zwischen Bund und Kantonen vereinbarten «Vorsorglichen Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes» von 1953 waren Ausdruck des 1948 eingeführten kantonalisierten Zulassungsregimes. Der Bund traf zusammen mit den Kantonen Regelungen. Deren Umsetzung kontrollieren konnte er jedoch nicht, da die Kantone über die infrage stehenden Ausländerbewilligungen in eigener Kompetenz befinden konnten. Aus diesem Grund war es für den Bund entscheidend, die Regelung in Übereinkunft mit den Kantonen zu treffen und in Besprechungen mit sämtlichen involvierten Behörden eine gemeinsame Sicht der Dinge zu entwickeln. Im Fall der «Vorsorglichen Massnahmen» und der Frage, wie man das Zulassungsverfahren zu gestalten habe, um möglichst keine Bewilligungen erteilen zu müssen, die zu einem längerfristigen Aufenthalt und schliesslich zur Niederlassung in der Schweiz führen könnten, konnte der Bund auf die volle Unterstützung der Kantone zählen – sofern es darum ging, eine möglichst strikte Linie einzuhalten. Die kantonalen Fremdenpolizeichefs und insbesondere die Arbeitsamtsvorsteher erwiesen sich nämlich als die engagierteren Kämpfer gegen die «Überfremdung des Arbeitsmarkts» als die entsprechenden Bundesbehörden. Auch hatten die Kantonsvertreter das Thema an ihren interkantonalen Fachbeamtenkonferenzen entschieden vorangetrieben, wie Bundesrat Feldmann an der Konferenz vom 16. April 1953 festhielt und dabei nicht einmal die ganze Vorgeschichte der «Vorsorglichen Massnahmen» erfasste: «Die Frage, ob und wie jetzt schon Vorsorge getroffen werden könnte, dass der dauernde Bestand an ausländischen Arbeitskräften einem späteren normalen Bedarf angepasst werden könnte, ist schon in den Regionalkonferenzen der Arbeitsämter 1951 und 1952 und seither im Kreise der kantonalen Fremdenpolizeichefs behandelt worden.»⁴⁹⁸

Ein erster Impuls zur eingehenden Beschäftigung mit Fragen der verstärkten Ausländerkontrolle und des Kampfes gegen die «Überfremdung» war nämlich aus der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs gekommen, noch bevor die Eidgenössische Fremdenpolizei «im Einvernehmen mit dem Bundesamt für

⁴⁹⁸ StABL, NA 2172, B1, 1953, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Feldmann, Bern, den 27. März 1953. Kreisschreiben Nr. 669 an die Herren Direktoren der Polizei und der für den Arbeitsmarkt zuständigen Departemente der Kantone, S. 5.

Industrie, Gewerbe und Arbeit, Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung» für den 11./12. Juli 1951 «eine gemeinsame Besprechung zwischen den Vorstandsmitgliedern der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs und einigen Vorstehern kantonalen Arbeitsämter» organisierte, um mit Vertretern sämtlicher beteiligter Behörden eine «Erhebung über die Dauer des Aufenthaltes kontrollpflichtiger ausländischer Arbeitskräfte» in die Wege zu leiten und die «Bekämpfung von Missständen beim Stellenantritt der kontrollpflichtigen Ausländer» sowie die «Zusammenarbeit zwischen den Fremdenpolizeibehörden und den Arbeitsämtern» zu besprechen.⁴⁹⁹ Das Thema angerissen hatte der Genfer Fremdenpolizeichef Pierre Pittard an der Jahreskonferenz der von ihm präsierten Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs am 8./9. September 1950 in Neuenburg, als er unter dem Titel «italienische und französische Arbeitskräfte» die «Situation» aus der Sicht der kantonalen Fremdenpolizeichefs darstellte. Da er in seiner Bestandesaufnahme verschiedene Probleme im Zulassungsverfahren ortete, die zu einem längeren Aufenthalt und schliesslich zur Niederlassung der Ausländer in der Schweiz führen könnten, und da nur schon die aktuellen Ausländerzahlen zeigten, dass die Situation der ausländischen Arbeiter die Aufmerksamkeit der Fremdenpolizisten erfordere, kündete Pittard an, dass die Vereinigung das Thema im folgenden Jahr umfassend behandeln werde. An der Konferenz im Herbst 1951 solle es in Kenntnis der Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Dezember 1950 auch um die Frage der «Überfremdung» («surpopulation étrangère») gehen.⁵⁰⁰ Pittards Bestandesaufnahme war für die kantonalen Fremdenpolizeichefs der Startschuss zu einer intensiven Beschäftigung mit den Themen «Überfremdung», «Ausländerkontrolle» und «Ausländerabbau» während der gesamten 1950er Jahre, wobei dieser Themenkomplex die Konferenzen der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs in den Jahren 1951, 1952, 1954, 1955 und 1957 beherrschte.⁵⁰¹

Gleichzeitig mit den kantonalen Fremdenpolizeichefs nahmen sich die Vorsteher der kantonalen Arbeitsämter intensiv der Sache an. Bereits an der Jahreskonferenz des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) vom 1./2. September 1950 wurde die Ausländerbeschäftigung im Zusammenhang mit Arbeitsbeschaf-

499 CH-BAR#E4300B#1971/4#211*, AZ E.020, Eidgenössische Fremdenpolizei. An die Mitglieder des Vorstandes der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs. Bern, 6. Juli 1951.

500 CH-BAR#E4300B#1971/4#210*, AZ E.020, Protokoll der Jahreskonferenz der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Neuenburg, den 8. u. 9. September 1950: Beilage 5: «Situation des travailleurs italiens et français», S. 1 f.

501 Siehe diverse Akten in: CH-BAR#E4260D-01#2000/392#27*, AZ 902.5, Bd. 1–2: Kantonale Fremdenpolizeichef-Konferenzen 1948–1960; CH-BAR#E4300B#1971/4#211*, AZ E.020, Konferenz kantonaler Fremdenpolizeichefs 1951; CH-BAR#E4300B#1971/4#212*, AZ E.020, Konferenz kantonaler Fremdenpolizeichefs 1952; CH-BAR#E4300B#1971/4#214*, AZ E.020, Konferenz kantonaler Fremdenpolizeichefs 1954; CH-BAR#E4300B#1971/4#215*, AZ E.020, Konferenz kantonaler Fremdenpolizeichefs 1955; CH-BAR#E4300C#1971/80#32*, AZ 075.3, in Freiburg (120.1), 1957; CH-BAR#E4300C#1971/80#39*, AZ 075.4, Arbeitstagung der kantonalen Fremdenpolizeichefs in Bern (120.1), 1957; CH-BAR#E4300C#1971/80#41*, AZ 075.4, Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs (120.2), 1957.

fungsmassnahmen in den zwei Referaten «Probleme der Vollbeschäftigung» (des Stadtzürcher Arbeitsamtsvorstehers Mario Gridazzi) und «La sécurité de l'emploi» (des Vorstehers des kantonalen Arbeitsamts Waadt Charles Richard) angesprochen.⁵⁰² In den Jahren 1951, 1952 und 1953 behandelten die jeweils im Frühling stattfindenden Regionalkonferenzen der Arbeitsämter eingehend die Themen «Hochkonjunktur und Überfremdung des Arbeitsmarktes», «Abbaumöglichkeiten und Abbaumassnahmen des Fremdarbeiterbestandes» und «Neue Richtlinien zur Regelung des Fremdarbeiterproblems».⁵⁰³ 1952 stand zudem die Jahreskonferenz des VSAA am 19./20. September im Zeichen des Themas «Aktuelle Probleme über ausländische Arbeitskräfte».⁵⁰⁴ Wie in der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs blieben die «Fremdarbeiterfragen» (so bezeichnet an den Regionalkonferenzen vom Frühling 1954)⁵⁰⁵ über die gesamten 1950er Jahre an den Konferenzen der Arbeitsamtsvorsteher höchst präsent. Insbesondere an den Regionalkonferenzen, die sich stärker als die Jahreskonferenzen um konkrete Fragen der täglichen Praxis drehten, wurde das Thema Jahr für Jahr besprochen. So hiess es z. B. im Jahresbericht des VSAA zu den Regionalkonferenzen vom Mai 1957: «Gegenstand der Verhandlungen bildeten einmal mehr Spezialfragen, die sich aus der Beschäftigung der grossen Zahl von Fremdarbeitern auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt täglich stellen.»⁵⁰⁶

Die «Überfremdung des Arbeitsmarkts» und diverse Fragen der Zulassungskontrolle wurden also nicht bloss an deren Anfang, sondern während der gesamten 1950er Jahre an den interkantonalen Konferenzen besprochen. Die «Vorsorglichen Massnahmen» vom 16. April 1953 bildeten jedoch den wichtigsten Erlass der Bundesbehörden in Bezug auf das Arbeitsmigrationsregime und gaben die Richtung der Praxis in dem 1948/49 etablierten System für die gesamten 1950er Jahre vor. Auch ein Bericht des Bundesrats vom 17. März 1958 über «das Problem der ausländischen Arbeitskräfte», für den das EVD, das EJPD und das EPD seit Januar 1956 auf Druck der Gewerkschaften die Kriterien der Zulassungspolitik evaluierten, kam zu keinen neuen Erkenntnissen – ausser der Warnung vor einer Konjunkturüberhitzung – und bestätigte die Anfang der 1950er Jahre eingeschlagene Richtung.⁵⁰⁷ Und die neuen «Allgemeinen Weisungen» des BIGA vom 25. Mai 1960, welche jene vom 3. Mai 1949 ersetzten und die Vorschriften für die «Begutachtung von Aufenthaltsangelegenheiten erwerbstätiger Ausländer» wiederum umfassend festlegten,⁵⁰⁸ brachten ebenfalls keine weitreichenden

⁵⁰² StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 33. Verbandsversammlung. Freitag, den 1. und Samstag, den 2. September 1950 im Hotel «Engel» (Schillersaal), Liestal, v. a. S. 16 f., 27.

⁵⁰³ Siehe: SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresberichte 1950/51, 1951/52, 1952/53.

⁵⁰⁴ StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 35. Verbandsversammlung. Freitag, den 19. und Samstag, den 20. September 1952 im Grossratssaal Luzern.

⁵⁰⁵ SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1953/54, S. 7.

⁵⁰⁶ SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1956/57, S. 8 f. Siehe auch die weiteren Jahresberichte des VSAA der 1950er Jahre.

⁵⁰⁷ Vgl. Cerutti, Politique migratoire, S. 96 f.

⁵⁰⁸ SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1958/59, S. 6 f.

Neuerungen, obwohl damals die Behörden den Bewusstseinswandel vollzogen hatten und sich darüber klar waren, «dass die Schweiz auf lange Sicht nicht ohne zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland auskommen wird und dass sie eine beträchtliche Zahl dieser Ausländer auch dauernd auf[zunehmen vermag», wie BIGA-Sektionschef Georg Pedotti an einer Arbeitstagung der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz vom 4. Februar 1959 in einem Referat über die «Zulassung ausländischer Arbeitskräfte» und über die Revision der «Allgemeinen Weisungen» des BIGA bekannte und auch betonte, dass die Schweiz in Zukunft Mühe haben werde, ihre restriktive Handhabung der Niederlassungserteilung aufrechtzuerhalten, weil sie «als Mitglied der OECE» Verpflichtungen «zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes» übernommen habe.⁵⁰⁹ Eine Neuausrichtung der Zulassungsregelungen erfolgte erst im Zuge der Grundsatzdiskussionen über das «Problem der ausländischen Arbeitskräfte» ab 1961.⁵¹⁰

Im kantonalisierten Zulassungsregime von 1948/49 wurde während der 1950er Jahre trotz den «vorsorglichen Massnahmen» von 1953 keine einheitliche Praxis verfolgt – und eine solche blieb auch in Zukunft ungewiss –, wie der Kommentar des Jahresberichts 1959/60 des VSAA über die Diskussion der neuen «Allgemeinen Weisungen» an den Regionalkonferenzen der Arbeitsämter vom Juni 1960 offen erkennen liess: «Diese aufs sorgfältigste vorbereiteten Vorschriften sollen den Arbeitsämtern ihre Aufgabe erleichtern und in allen Kantonen eine einheitliche Praxis garantieren. Angestrebt wird auch eine gewisse Lockerung in der Erteilung von Einreisebewilligungen. In der Diskussion sind im Hinblick auf die drohende Überfremdung des Arbeitsmarktes einige Vorbehalte angebracht worden. Man appellierte aber auch an die kantonalen und Gemeindebehörden, es mit der Beachtung der Weisungen ernst zu nehmen, damit die so notwendige Gleichbehandlung der Gesuche doch einmal Wirklichkeit werde.»⁵¹¹

Die 1960 von den kantonalen Arbeitsamtsdirektoren bezüglich der in den «Allgemeinen Weisungen» des BIGA beabsichtigten «Lockerung in der Erteilung von Einreisebewilligungen» wegen der dadurch «drohenden Überfremdung des Arbeitsmarktes» geäusserten Vorbehalte liessen den die gesamten 1950er Jahre prägenden Interessengegensatz zwischen dem VSSA und den Bundesbehörden nochmals aufscheinen, der bereits Anfang des Jahrzehnts entstanden war, wie der skeptische Kommentar des VSAA-Jahresberichts 1952/53 zu den als «neue Richtlinien zur Regelung des Fremdarbeiterproblems» bezeichneten «Vorsorglichen Massnahmen» vom 16. April 1953 verdeutlichte: «Es zeigte sich dabei mit aller Deutlichkeit, dass die verhältnismässig lange Anwesenheit zahlreicher ausländischer Arbeitskräfte bei einem weiteren Anhalten der Konjunktur die spätere Anpassung des Fremdarbeiterbestandes an eine rückläufige Entwicklung des Beschäftigungsgrades zum Nachteil unserer eigenen Leute erschwert,

509 StABL, VR 3205, M.II.1959, 90: Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren. Jahresbericht 1959, S. 8 f.

510 Vgl. Cerutti, *Politique migratoire*, S. 97 ff.

511 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1959/60, S. 6.

wenn nicht verunmöglicht. Die Arbeitsämter nahmen deshalb mit gemischten Gefühlen von gewissen Lockerungen in der Einwanderungspolitik Kenntnis. Sie erwarten, dass es bei dieser Konzession bleibt und durch das betreffende Entgegenkommen kein Präjudiz geschaffen wird. Weitere Erleichterungen dieser Art müssten zu verhängnisvollen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt führen.»⁵¹² An der Jahresversammlung des VSAA vom 11./12. September 1953 musste EJPD-Polizeiabteilungschef Heinrich Rothmund, der in einem Referat Rückschau auf bald 10 Jahre Hochkonjunktur und die nicht immer einfache Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsämtern und den Fremdenpolizeichefs hielt, die Arbeitsamtsvorsteher beschwichtigen, die eine härtere Linie in der Ausländerzulassung wollten,⁵¹³ nachdem es bereits an der Jahreskonferenz des VSAA vom 20. September 1952 zu einem Disput zwischen ihm und dem Arbeitsamtsvorsteher des Kantons Waadt Charles Richard gekommen war. Richard, einer der damaligen Meinungsführer im VSAA, forderte in einem Referat über «Aktuelle Probleme über ausländische Arbeitskräfte» das BIGA und die Eidgenössische Fremdenpolizei dazu auf, härtere Vorschriften zur Ausländerbeschäftigung zu erlassen, die Weisungen in der Praxis strikter anzuwenden und sogar das Abkommen mit Italien neu auszuhandeln, weil es «für unsern schweizerischen Arbeitsmarkt eine unbestreitbare Gefahr» bedeute, «dass gemäss zwischenstaatlichen Abkommen die Ausländer, nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer in der Schweiz, Anspruch auf Niederlassung haben».⁵¹⁴ Rothmund nahm zu Richards kompromisslosen Thesen ausführlich Stellung. Er wies darauf hin, dass erstens die «Erhebung über die Dauer der Anwesenheit der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte» auch zu seiner Überraschung gezeigt hätten, dass «die Zahl der Ausländer, die bald in das Anspruchsrecht auf Niederlassung eintreten, sehr klein» sei, «so dass eine katastrophale Situation nicht zu befürchten» sei. Zweitens seien viele der Forderungen Richards bereits erfüllt. Drittens könne die Schweiz keine solch harten Regeln aufstellen, wie Richard sie fordere, weil sonst die Stellung der Schweizer im Ausland belastet würde; «die Ausländerfrage» müsse «in Verbindung mit andern Staaten und insbesondere mit unsern Leuten im Ausland betrachtet werden».⁵¹⁵ Aus dem gleichen Grund liege viertens eine Revision des Abkommens mit Italien nicht im Interesse der Schweiz. Und fünftens könnten sich die Behörden nicht nur aus Loyalität gegenüber ausländischen Arbeitern keine ungerechtfertigt strikten Entscheide erlauben, sondern auch aus Rücksicht auf die Arbeitgeber, welche «volles Verständnis für die Massnahmen der zuständigen Behörden» zeigten, «sofern diese im vernünftigen Rahmen sich

⁵¹² SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1952/53, S. 5 f.

⁵¹³ StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 36. Verbandsversammlung (Jubiläumsversammlung). Freitag, den 11. und Samstag, den 12. September 1953 im Rathaus Schwyz, S. 16 f.

⁵¹⁴ StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 35. Verbandsversammlung. Freitag, den 19. und Samstag, den 20. September 1952 im Grossratssaal Luzern, S. 13 f.

⁵¹⁵ Ebd., S. 15.

bewegen». Denn «Fremdenpolizei und Arbeitsamt sind heute in den Augen der Arbeitgeber nicht mehr *«les enfants terribles»*».⁵¹⁶ Wie Rothmund klar zu verstehen gab, wäre Richards harte Linie weder durchsetzbar noch würde sie das Ansehen der Behörden stärken.

Trotz Rothmunds Einwänden herrschte im VSAA Konsens über Richards harte Linie. Verbandspräsident Willy Amez-Droz stimmte Richard explizit zu.⁵¹⁷ Seine Vorschläge wurden jedoch als so radikal eingestuft, dass der Gastgeber, Josef Meyer, Vorsteher des Luzerner Arbeitsamts, die anwesende Innerschweizer Presse um eine «objektive Berichterstattung über die Behandlung der Ausländerfrage» bat, «damit sich für die Schweiz im Ausland keine Unannehmlichkeiten ergeben».⁵¹⁸

4.2.2 Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Kanton Basel-Landschaft der 1950er Jahre

Wirtschaft

Mit der zweiten Hälfte des Jahrs 1950 begann der zweite Konjunkturzyklus nach dem Zweiten Weltkrieg und somit eine beispiellose Hochkonjunktur, die mit Ausnahme einer geringfügigen Verlangsamung des Wachstums von 1957 auf 1958 bis zur internationalen Wirtschaftskrise im Zuge des Ölpreisschocks von 1973 anhielt und den Hintergrund der Ausländerbeschäftigung im ganz grossen Stil bildete, weshalb hier die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt aus der Sicht der für die Arbeitsmigrationspolitik verantwortlichen Beamten geschildert wird. Der langfristig anhaltenden Konjunktorentwicklung und ihrer Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt wurden sich die basel-landschaftlichen Behörden nach und nach gewahr, wie die entsprechenden, von Arbeitsamtsvorsteher Ballmer verfassten Amtsberichte sowie Ballmers Baselbieter Wirtschaftsgeschichte von 1964, die quasi eine Synthese seiner Amtsberichte darstellte, eindrücklich zeigen und daher die Basis dieser Darstellung bilden.⁵¹⁹

⁵¹⁶ Ebd., S. 15–17.

⁵¹⁷ Ebd., S. 14.

⁵¹⁸ Ebd., S. 17.

⁵¹⁹ Der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher periodisierte die Konjunktorentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg in seiner Baselbieter Wirtschaftsgeschichte von 1964 wie folgt: erste Nachkriegskonjunktur 1945–1949; Vor-Korea-Rückgang und Korea-Boom 1949–1953; Hochschwung der fünfziger Jahre 1954–1958; vom Hochschwung zur Überhitzung 1959–1964. Siehe Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 186–227. – 1958/59 vollzog sich laut Ballmer keine Konjunkturwende, sondern nur eine «merkliche Verlangsamung des bisherigen Wachstums». Ebd., S. 200. – Ballmer wählte daher das Jahr 1958 als Abgrenzung zwischen der Hochkonjunktur der 1950er Jahre und der totalen Konjunkturüberhitzung ab 1959 bis zum Betrachtungszeitpunkt. Ebd., S. 200, 210. Ballmers 1964 verfasster Überblick über die Nachkriegsjahre fusste auf seinen eigenen Amtsberichten der Jahre 1945–1964, wie er in Anm. 174 auf S. 239 selbst deklarierte.

Nachdem die weltwirtschaftlichen Entwicklungen dem Baselbiet 1950 schon im ersten Halbjahr eine geringfügige wirtschaftliche Erholung gebracht hatten, löste der Ausbruch des Koreakriegs im Juni 1950 einen grossen neuen Konjunkturaufschwung aus. Der sogenannte Korea-Boom fusste einerseits auf der Rüstungskonjunktur, die vor allem die industrielle Produktion ankurbelte, andererseits – weil durch den Ausbruch des Kriegs die Unsicherheit der Konsumenten beendet war – auf einer Kaufwelle, die auf weitgehend leere Lager traf und sofort zu Mehrproduktion in Industrie und Gewerbe führte.⁵²⁰

Die Korea-Konjunktur wurde 1954 durch den dritten Konjunkturzyklus der Nachkriegszeit abgelöst, der das Tempo des wirtschaftlichen Aufschwungs nochmals steigerte: internationale Liberalisierungstendenzen stimulierten eine weitere Ausweitung der Exporte; binnenwirtschaftlich (gemeint ist mit Binnenwirtschaft die Schweiz und in erster Linie das Baselbiet) basierte die sich rasch zur «Überkonjunktur» entwickelnde «Hochkonjunktur» auf massiven Investitionen der Produktionswirtschaft und auf dem steigenden Konsum der privaten Haushalte.⁵²¹ Getragen wurde die gesteigerte Expansion der Baselbieter Wirtschaft in erster Linie von der Bauwirtschaft und von der Export- und Investitionsgüterindustrie. Im Schlepptau des Baugewerbes und der ihm zudienenden Industrien (vor allem der Metall- und Maschinenindustrie) profitierten alle Branchen von der guten Konjunktur, selbst die krisenanfällige Textilindustrie und deren Sorgenkind, die Seidenindustrie.⁵²² Das Wachstum von Gewerbe und Industrie zeigte sich sowohl in der Anzahl der Betriebe und der Beschäftigten als auch in ihrem volkswirtschaftlichen Gewicht.⁵²³ 1958 schloss eine leichte Abschwächung des Wachstums den dritten Konjunkturzyklus der Nachkriegszeit ab. Ein veritabler Abschwung trat jedoch nicht ein, sondern – in den Worten Ballmers von 1964 – «tendenziell, aber nur tendenziell, eine ‹Normalisierung› der Überkonjunktur und der Überbeschäftigung; eine leichte Verminderung des Überdrucks, der den ‹Kessel› zu sprengen drohte».⁵²⁴

Ende 1959 war nämlich ein neuer, konsolidierter Aufschwung auszumachen, der auf Wohnungsbau, Exportwirtschaft, rege Investitionstätigkeit und auf den immer entscheidenderen, stark wachsenden Binnenkonsum breit abgestützt war.⁵²⁵ Auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt entsprach wieder der Charakteristik der 1950er Jahre: «Ein vollständig ausgepöweter einheimischer Arbeitsmarkt bei erneut angestiegener Nachfrage auf der einen Seite – ein neuer Rekordstand an kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften in der Hochsaison 1959 auf der anderen Seite.»⁵²⁶

⁵²⁰ Ebd., S. 195.

⁵²¹ Ebd., S. 200.

⁵²² Ebd., S. 202.

⁵²³ Ebd., S. 208–210.

⁵²⁴ Ebd., S. 202.

⁵²⁵ Ebd., S. 210.

⁵²⁶ AB BL 1959, S. 408.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatte sich der Konjunkturverlauf, wie Ballmer 1964 konstatierte, als konstant und als je länger je stärker ansteigend erwiesen. Die Abschwächungen von 1949/50 und 1958/59 waren nur kurze Zwischenspiele, welche die beispiellose wirtschaftliche Expansion nicht nachhaltig bremsen. Im Gegenteil: nach der kleinen Abschwächung zog die Wirtschaft jeweils umso heftiger wieder an.

Die Wirtschaft wuchs in dieser lang anhaltenden Wachstumsphase vor allem in die Breite, indem sie zusätzliche Arbeitskräfte rekrutierte und neue Produktionsanlagen in Betrieb nahm. Im Baselbiet zeigte sich dies in der zunehmenden Zahl von ausländischen ArbeiterInnen sowie in ausufernden Industrieanlagen. Nachdem der Boom direkt nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem durch die steigende Auslandsnachfrage ausgelöst worden war, wurde im Verlauf der 1950er Jahre die starke Binnennachfrage zur immer wichtigeren Stütze der anhaltenden wirtschaftlichen Prosperität. Denn breite Schichten der Bevölkerung konnten dank steigenden Löhnen (und trotz Teuerung) am Aufschwung teilhaben und sich Konsumgüter leisten.⁵²⁷

Arbeitsmarkt

Die wirtschaftliche Entwicklung des Baselbiets in den 1950er Jahren spiegelte sich im Arbeitsmarkt sehr augenfällig. Schon im zweiten Halbjahr 1950 – sobald die Konjunktur wieder angezogen hatte – war der Mangel an Arbeitskräften wie vor der Abschwächung von 1948 erneut eklatant. Für die meisten Wirtschaftszweige waren die einheimischen Arbeitskraftreserven sehr schnell ausgeschöpft. Es herrschte Vollbeschäftigung im Kanton und nicht einmal mehr «die mindeste Kategorie von Hilfskräften» liess sich auf dem heimischen Arbeitsmarkt rekrutieren.⁵²⁸

Die Dynamik des Basler Arbeitsmarkts war in den 1950er Jahren nicht nur kantonale, sondern auch regional bedingt. Die Gewährleistung von ausreichender Arbeitskraft stand für die basel-landschaftlichen Behörden im Kontext eines grösseren Problemfelds einer schnell wachsenden regionalen Wirtschaft, was sich in diversen Statistiken des Amtsberichts zeigt: Basler Unternehmen verlagerten Produktionsbetriebe in Basler Gemeinden. Eine steigende Zahl an Pendlern machte sich Tag für Tag aus den Basler Tälern auf den Arbeitsweg nach Basel. Auch innerhalb des Kantons verstärkte sich die Bewegung in Richtung stadtnahe Gebiete. Hinsichtlich des Bauvolumens und des industriellen Wachstums war der Bezirk Arlesheim bei Weitem führend im Kanton.⁵²⁹

527 Zur rasanten Entwicklung der Konsumgesellschaft in der Region Basel in den 1950er Jahren – mit dem Fokus auf der Beziehung Mensch – Umwelt vgl. Andersen, Perlon, Peticcoats und Pestizide.

528 AB BL 1950, S. 266.

529 Für das Jahr 1953 entfielen 70% des kantonalen Bauvolumens und 50% der Bevölkerung auf

Die Arbeitgeber stellten wie in den ersten Nachkriegsjahren im grossen Stil Bewilligungsbegehren für ausländische Arbeitskräfte, was schon in der zweiten Hälfte des Jahrs 1950 einen deutlichen, neuen Anstieg der Zahl der im Baselbiet beschäftigten AusländerInnen zur Folge hatte.⁵³⁰ Der bisherige Höchststand der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte auf dem Baselbieter Arbeitsmarkt von 5170 vom 31. Oktober 1948 wurde bereits 1951 (Stichtag 30. September) mit 5529 überboten. Danach brachte jedes folgende Jahr neue Rekorde, mit Ausnahme eines geringfügigen Rückgangs 1958.⁵³¹

An der zunehmenden Ausländerbeschäftigung waren alle Wirtschaftsbranchen des Kantons beteiligt, allen voran die Metallbearbeitung und das Baugewerbe.⁵³² Der weitaus grösste Anteil der ausländischen Arbeitskräfte (immer rund ein Drittel; Spitzenwert: 38 Prozent im Jahr 1957) war während der ganzen 1950er Jahre – abgesehen vom Einbruch 1950 – in der Bauwirtschaft beschäftigt,⁵³³ die ihren stetig steigenden Bedarf an ausländischen Arbeitskräften vor allem mit italienischen Saisoniers deckte. Die über die ganzen 1950er Jahre hinweg boomende Baubranche durchlebte keine Flauten wie gewisse Industriebereiche, die zwischenzeitlich (z. B. 1952) AusländerInnen entliessen.

Die Zahlen der ausländischen FabrikarbeiterInnen waren nach einem starken Anstieg 1951 in den Jahren 1952 und 1953 relativ stabil, entsprechend dem generellen FabrikarbeiterInnen-Bestand. Ab 1954 begann ein stetiger und immer steilerer Anstieg sowohl der Gesamtzahl der FabrikarbeiterInnen als auch der AusländerInnen unter ihnen. Ab 1956 entfiel praktisch die gesamte immer noch starke Zunahme des Personals in den Baselbieter Fabriken auf AusländerInnen. Die Trendwende hin zum Wachstum der Personalbestände im Fabrikwesen rein über den Zuzug von ausländischen Arbeitskräften vermerkte das Amt für Gewerbe, Handel und Industrie angesichts der raschen «Weiterindustrialisierung» des Kantons und der damit einhergehenden jährlich neuen Rekordzahlen von Fabrikbetrieben sowie FabrikarbeiterInnen bereits im Baselbieter Amtsbericht 1955: «Wenn man von den Fremdarbeitern absieht, muss man sich bald fragen, woher die Leute kommen; denn die allgemeine Bevölkerungsvermehrung hält dieser Entwicklung nicht stand.»⁵³⁴ Und 1957 hielt dasselbe Amt klipp und klar fest, dass die Zunahme der Zahl der Fabrik-

den Bezirk Arlesheim. Gleich lautende Einträge finden sich im Amtsbericht der folgenden Jahre, z. B. für 1954. Siehe: AB BL 1953, S. 238; AB BL 1954, S. 302.

530 AB BL 1950, S. 269 f. Die Frauen-Abteilung des Arbeitsnachweises vermerkte, dass im zweiten Halbjahr 1950 bereits wieder fast alle Industriebetriebe, die in der Nachkriegskonjunktur Ausländerinnen beschäftigt hatten, Gesuche um die Zulassung von solchen gestellt hätten. Vgl. ebd., S. 269. – Die Fremdenpolizei präzisierte, dass die Nachfrage nach «Fremdarbeitern» v. a. in der Textil- und Metallindustrie wegen der verbesserten Konjunktur zugenommen habe. Vgl. ebd., S. 259.

531 Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 185, Tab. 62.

532 Ebd.

533 Ebd.

534 AB BL 1955, S. 131; AB BL 1956, S. 182; AB BL 1957, S. 189.

arbeiterInnen zu fünf Sechsteln nur noch durch die weitere Zulassung von AusländerInnen möglich sei.⁵³⁵

Neben der heftig wachsenden Baubranche und der Fabrikindustrie waren je länger je mehr diejenigen Branchen auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen, welche die schlechtesten Lohn- und Arbeitsbedingungen boten: Landwirtschaft, Hauswirtschaft und Gastgewerbe. Gründe dafür, dass keine Einheimischen gefunden werden konnten, gab es viele, doch waren prinzipiell die schlechten Arbeits- und Anstellungsbedingungen entscheidend: harte Arbeit, überlange Arbeitszeiten, kurzfristige Arbeitsverträge, schlechte Bezahlung.

Den Zustand des Baselbieter Arbeitsmarkts brachte Ballmer für die 1950er Jahre auf die schlichte Formel: «Ein einheimischer Arbeitsmarkt ohne Angebot bei intensivster Nachfrage auf der einen Seite – Rekordzahlen an kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften als Pendant andererseits.»⁵³⁶ Der Vorsteher des kantonalen Arbeitsamts nannte dies «Extreme einer arbeitsmarktpolitisch auf die Dauer recht ungemütlichen Lage».⁵³⁷ Mit solch deutlichen Worten fasste Ballmer 1964 rückblickend die Situation für die ganzen 1950er Jahre als tendenziell gleich bleibend zusammen. Die Lage als ungemütlich beschrieben hatte Ballmer erstmals im Amtsbericht 1957, aus dem er seine eigene Formulierung zur Wiederverwendung in der oben zitierten Festschrift der BLKB fast wortwörtlich übernahm.⁵³⁸ In den Jahren zuvor hatte Ballmer die Überspannung des Arbeitsmarkts zwar ebenfalls regelmässig beklagt, weshalb aber kam er 1957 zu einer eindeutig negativen Beurteilung der zunehmenden Ausländerbeschäftigung? Die veränderte Sichtweise des Vorstehers des Baselbieter Arbeitsamts hing zum einen mit der ab 1955 noch schneller als in den Vorjahren zunehmenden Austrocknung des Arbeitsmarkts⁵³⁹ und der seit 1951 unvermindert stark angestiegenen Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften zusammen, die 1956 eine spektakulär sprunghafte Zunahme erfahren hatte.⁵⁴⁰ Zum andern gab es für diesen Wahrnehmungswandel komplexere Ursachen und Auslöser, die 1957 verschärft auftraten und Ballmers Aufmerksamkeit erregten, wie der deutlich negativ gefärbte Amtsbericht zeigt, der im Folgenden beschrieben wird.

535 AB BL 1957, S. 189.

536 Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 203.

537 Ebd.

538 Vgl. AB BL 1957, S. 471.

539 Einen verlässlichen Indikator dafür bilden die ab 1955 markant tieferen Arbeitslosenzahlen im Baselbiet. Vgl. Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 186.

540 Vgl. ebd.

4.2.3 Basel-landschaftliche Arbeitsmigrationspolitik in Jahren des zunehmend «ausgepowerten» Arbeitsmarkts: «Import» von Arbeitskräften um fast jeden Preis

Die Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik der 1950er Jahre zeigte, dass die «Vorsorglichen Massnahmen» von 1953 nur bedingt wirkten und die Arbeitsmarktbehörden ihre Ziele bezüglich der Begrenzung der Ausländerbeschäftigung weder erreichen konnten noch wollten. Zwar wandten die Baselbieter Behörden die in den «Vorsorglichen Massnahmen» zusammengefassten Leitlinien des Bundes an, doch schöpften sie den grossen kantonalen Spielraum aus, um beschäftigungspolitisch flexibel jederzeit Ausnahmen zu machen und den Bedürfnissen der kantonalen Wirtschaft nach immer mehr ausländischen ArbeiterInnen nachzukommen. Punkto «Durchführung der Massnahmen gegen die Überfremdung» hielt der Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Adolf Ballmer im Protokoll zu einer Aussprache über die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Fremdenpolizei vom 21. Januar 1955 die für die gesamten 1950er Jahre gültige Haltung der basel-landschaftlichen Behörden fest: Man nehme eine orientierende Aussprache mit den Arbeitgebern in Aussicht, um diese «wieder einmal auf das Problem der Überfremdung aufmerksam» zu machen. «Unter den gegenwärtig herrschenden Bedingungen der Hochkonjunktur ist allerdings nur sehr wenig zu machen. Die einzige Handhabe, etwas zu bremsen, besteht darin, in möglichst vielen Berufen nur Saisoniers zuzulassen. Am 27. Januar 1955 wird in Bern anlässlich der Konferenz der schweizerischen Arbeitsämter gesamtschweizerisch über dieses Problem gesprochen.»⁵⁴¹ Die Prioritäten der Baselbieter Arbeitsmarktpolitik der 1950er Jahre verdeutlicht die Tatsache, dass Ballmer die Aussprache mit der Fremdenpolizei vom 21. Januar 1955 nicht etwa zur Besprechung der Frage der «Überfremdung» anberaumte. Ballmer lud vielmehr zur Sitzung ein, um mit der Fremdenpolizei Vereinfachungen des Ausländerzulassungsverfahrens abzusprechen, weil das Arbeitsamt aufgrund des ausgetrockneten Arbeitsmarkts mehr und schneller AusländerInnen für Mangelberufe (Landwirtschaft, Gastgewerbe und Hauswirtschaft) bewilligen wollte.⁵⁴²

Insbesondere um der Landwirtschaft billige Arbeitskräfte zu gewähren, war das Arbeitsamt bereit, die absolute Kontrolle über die Zuwanderung auf den

⁵⁴¹ StABL, VR 3256, 02.05.00, Protokoll über die Aussprache bezüglich Zusammenarbeit Arbeitsamt – Fremdenpolizei vom Freitag, den 21. Januar 1955, 1415 Uhr, im Hotel Engel in Liestal, S. 2.

⁵⁴² Siehe insbesondere die Traktanden 1–3. Das Thema «Überfremdung» figurierte an letzter Stelle der Traktandenliste. Lösungsansätze hierzu erhofften sich die Baselbieter am ehesten auf eidgenössischer Ebene – durch gesamtschweizerische Regelungen auf die man bei innerkantonaler Kritik der Arbeitgeber verweisen und so die Verantwortung delegieren könnte. Vgl. dazu: StABL, VR 3256, 02.05.00, Protokoll über die Aussprache bezüglich Zusammenarbeit Arbeitsamt – Fremdenpolizei vom Freitag, den 21. Januar 1955, 1415 Uhr, im Hotel Engel in Liestal, S. 1 f.; Kantonales Arbeitsamt Baselland. ba/Mo. Arbeitsbewilligungen. Liestal, den 18. Januar 1955. An die Fremdenpolizei und das Arbeitsamt. Betrifft: Zusammenarbeit Arbeitsamt / Fremdenpolizei.

Arbeitsmarkt aufzugeben. Obwohl sich das Arbeitsamt bewusst war, dass die Landwirtschaft als Tor zum Baselbieter Arbeitsmarkt funktionierte, pochte es ab Mitte der 1950er Jahre bei Ausländern, die in der Landwirtschaft eine Arbeit annahmen, nicht mehr auf das korrekte Einhalten der Einreiseregeln.

Die mittels Ausländerzulassung flexibel gestaltete basel-landschaftliche Arbeitsmarktpolitik zeigte, dass in den 1950er Jahren das übergeordnete Ziel der kantonalen Arbeitsmarktbehörden die ausreichende Versorgung der Wirtschaft mit genügend Arbeitskräften war. Das heisst, sie versuchten den Mangel an Arbeitskräften mit allen Mitteln zu beheben. Dabei spielten nicht bloss AusländerInnen eine wichtige Rolle, sondern – den Schweizervorrang befolgend – anfangs auch SchweizerInnen aus anderen Kantonen. Gemäss den Prinzipien der Arbeitsmarktpolitik, die den «Import» von Arbeitskräften aus dem Ausland zulies, aber nur als Ultima Ratio, wurde 1952 über die interkantonale Vermittlung versucht, anstelle ausländischer ArbeiterInnen stempelnde SchweizerInnen aus anderen Kantonen an die Unternehmen zu vermitteln.⁵⁴³ Allerdings war dies nur ein zwischenzeitlicher und aufgrund des gesamtschweizerischen Konjunkturaufschwungs wenig erfolgreicher Versuch, dessen Scheitern den vollständig ausgetrockneten Schweizer Arbeitsmarkt umso stärker verdeutlichte. Bereits im folgenden Jahr kamen keine Innerschweizer, Freiburger und Walliser mehr ins Baselbiet, auch nicht die Heuer und Kirschenpflücker aus der Innerschweiz. Sie hatten in der eigenen Region Arbeit gefunden, namentlich im Kraftwerkbau und bei Bauten von nationalem Interesse.⁵⁴⁴

Das basel-landschaftliche Arbeitsamt als öffentlicher Vermittler von ausländischen Arbeitskräften

Ausländische Arbeitskräfte wurden vom Baselbieter Arbeitsamt während der gesamten 1950er Jahre – gemäss den Leitlinien des Arbeitsmigrationsregimes von 1948/49 – bloss als Ersatz für nicht vorhandene Schweizer ArbeiterInnen angesehen und folglich nur dann bewilligt, wenn für eine Stelle keine SchweizerInnen gefunden werden konnten. Bis 1951 wurde dieser Grundsatz des absoluten Schweizervorrangs in den Amtsberichten des Arbeitsamts jeweils explizit zur Legitimation zunehmender Ausländerbeschäftigung genannt.⁵⁴⁵ Ab 1952 fehlte ein solcher Hinweis – der Grundsatz galt stillschweigend und musste aufgrund

543 AB BL 1952, S. 282. – Zur interkantonalen Vermittlung von Arbeitskräften, welche die kantonalen Arbeitsämter, u. a. auf Initiative des Baselbieter Arbeitsamtsvorstehers Ballmer seit 1950 als Alternative zur Ausländerbeschäftigung fördern wollten, siehe oben, S. 264 ff.

544 AB BL 1953, S. 241; AB BL 1954, S. 307.

545 Diese letzte explizite Nennung des Grundsatzes betreffend Begehren um Zulassung ausländischer kontrollpflichtiger Arbeitskräfte lautete: «Sie wurden in üblicher Weise geprüft und erst dann mit Antrag auf Bewilligung an die Kantonale Fremdenpolizei weitergegeben, wenn einwandfrei feststand, dass für die betreffende Stelle keine schweizerische Arbeitskraft zu finden war.» AB BL 1951, S. 268.

der faktischen Vollbeschäftigung nicht mehr bekräftigt werden. Dafür wiederholten sich ab 1951 – zur Erklärung der Gleichzeitigkeit von stark wachsender Ausländerbeschäftigung und nicht ganz verschwindender Arbeitslosigkeit – jährlich die Klagelieder über die aufgrund der ausgesprochenen Hochkonjunktur zwangsläufig sinkende Qualität der auf der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstelle vorsprechenden einheimischen Arbeitslosen. Ballmer brachte die Korrelation auf die Formel: «Je schlechter die Konjunktur, desto besser der Durchschnitt der Kräfte, die sich beim öffentlichen Arbeitsnachweis zur Vermittlung melden und umgekehrt.»⁵⁴⁶ Die Bewertungen der durchschnittlich überhaupt noch vorhandenen einheimischen Arbeitslosen im Amtsbericht steigerten sich von «aus subjektiven Gründen schwer vermittelbar» (1952) über «mit geistigen, körperlichen oder charakterlichen Gebrechen Behaftete» (1954) und «schwierige» Fälle, das heisst «physisch oder psychisch Gebrechliche, Strafentlassene, Arbeitsscheue» (1955) bis zu «irgendwie <angeschlagen>» und «als Arbeitskraft schon irgendwie suspekt, beruflich-qualitativ, charakterlich oder gesundheitlich» im Jahr 1957, dem Jahr der generell negativen Einschätzung des Baselbieter Arbeitsmarkts durch Ballmer.⁵⁴⁷ Diese Qualifizierung der schwer vermittelbaren Personen kann als Indikator für das fortschreitende Austrocknen des einheimischen Arbeitsmarkts sowie als Legitimation der seit Ende 1950 stark zunehmenden Zulassung von AusländerInnen durch das Arbeitsamt Baselland gelesen werden.

Angesichts des chronischen Mangels an vermittelbaren einheimischen Arbeitskräften begann das Arbeitsamt ab 1951 – neben der üblichen, ihm obliegenden routinemässigen Begutachtung und Bewilligung von Gesuchen um Zulassung von ausländischen Arbeitskräften – mit einer eigentlichen Vermittlung ausländischer ArbeiterInnen an Stellen in sogenannten Mangelberufen. Zunächst vermittelte das Arbeitsamt ausländische Landarbeiter. 1954 ging das Arbeitsamt aus Mangel an einheimischen Arbeitskräften dazu über, als öffentliche Vermittlungsstelle ausländische Personen, die auf dem Amt nachfragten, in notorische Mangelberufe (vor allem Landwirtschaft, Hauswirtschaft und Gastgewerbe) zu vermitteln, «obwohl sich der öffentliche Nachweis mit der Vermittlung ausländischer Kräfte grundsätzlich nicht befasst»,⁵⁴⁸ wie Ballmer den prinzipiellen Widerspruch benannte.

Während der 1950er Jahre fand somit unter den Umständen der anhaltenden Hochkonjunktur und des völlig ausgetrockneten Arbeitsmarkts ein bemerkenswerter Paradigmenwechsel in den Tätigkeiten des Baselbieter Arbeitsamts statt: Die Stelle für Arbeitsnachweis, der öffentliche Arbeitsvermittler im Kanton, ging schrittweise dazu über, AusländerInnen an Arbeitgeber zu vermitteln, obwohl dies grundsätzlich keine Aufgabe der Amtsstelle war. Statt wie in Zeiten der Unterbeschäftigung die Suche nach offenen Stellen für Arbeitslose wurde in der lang anhaltenden Phase der Überbeschäftigung der 1950er Jahre die Suche nach

⁵⁴⁶ Ebd., S. 267.

⁵⁴⁷ Siehe: AB BL 1952, S. 282; AB BL 1954, S. 306; AB BL 1955, S. 381; AB BL 1957, S. 473.

⁵⁴⁸ AB BL 1954, S. 307.

Arbeitskräften zur Besetzung von offenen Stellen zur hauptsächlichen Aufgabe der Arbeitsnachweisstelle, die sich dadurch in den Dienst der kantonalen Wirtschaft stellte. Arbeitgeber, die auf dem regulären Arbeitsmarkt kein Personal fanden, konnten auf die Hilfe des Arbeitsamts hoffen. Dergestalt wirkte das Arbeitsamt strukturerhaltend – ohne dass dies ein formuliertes Ziel gewesen wäre. Indem das Arbeitsamt strukturschwachen Branchen bei der Beschaffung von verhältnismässig billigen und im Gegensatz zu schweizerischen überhaupt noch rekrutierbaren ausländischen Arbeitskräften behilflich war, entband es diese von nötigen Reformen. Als geradezu existenziell sah das Baselbieter Arbeitsamt seine Hilfe für die Landwirtschaft an, die «vor allem in guten Jahren an einem fast lebensbedrohenden Mangel an menschlicher Hilfe» leide.⁵⁴⁹ Obwohl Ballmer die schlechten Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft beklagte, war er sogar dazu bereit, längere Bewilligungsverfahren in Kauf zu nehmen, wie im Folgenden beschrieben wird.

Spezialfall Landwirtschaft

Der ohnehin chronische Arbeitskräftemangel in der Baselbieter Landwirtschaft verschärfte sich gleich zu Beginn der 1950er Jahre mit dem Anziehen der Konjunktur akut. Sobald sich Arbeits- und gute Verdienstmöglichkeiten für Hilfskräfte in Industrie und Baugewerbe auftaten, verliessen unqualifizierte Arbeiter ihre Stellen in der Landwirtschaft, die keine konkurrenzfähigen Anstellungsbedingungen bot. 1951 – das Jahr ist aufgrund des verstärkten Aufschwungs als Beispiel gewählt – spielte dieser Mechanismus dank vielfältigen Angeboten für Hilfsarbeiter in der chemischen und der Metallindustrie sowie im Baugewerbe. Die Landwirtschaft versuchte in der Folge ihren Bedarf an Arbeitskräften durch italienische, österreichische und deutsche Landarbeiter zu decken, wie die Zunahme von 448 (1950) auf 716 Gesuche um Einreise- und Arbeitsbewilligungen für ausländische Landarbeiter bei der Fremdenpolizei Baselland zeigt.⁵⁵⁰

Der öffentliche Arbeitsnachweis des Kantons entwickelte sich 1951 zur veritablen Vermittlungsstelle für ausländische Landarbeiter. Seit keine privaten Organisationen wie der Landwirtschaftliche Verein mehr Vermittlungstätigkeiten ausübten, wandten sich Bauern direkt an das Arbeitsamt, ebenso Anrufer aus dem Ausland, die nach einer Stelle in der Landwirtschaft fragten. Im Amtsbericht rühmte sich das Arbeitsamt seiner im Vergleich zu den privaten Stellen einfachen und billigen Vermittlung.⁵⁵¹

Was hier für den Beginn der 1950er Jahre aufgezeigt wird, gilt für das ganze Jahrzehnt. Die Rekrutierung von ausländischen Landarbeitern gestaltete sich für die Baselbieter Bauern und für das Arbeitsamt als Vermittlungsstelle je länger je

549 AB BL 1957, S. 471.

550 AB BL 1951, S. 265.

551 Ebd., S. 267.

schwieriger, wie Ballmer es im Amtsbericht 1951 thematisierte, als die Konjunktur wieder anzog.⁵⁵² Auch wenn sich die Lohnverhältnisse in der Landwirtschaft über die Jahre besserten, standen sie «immer noch in einem argen Missverhältnis zu den Löhnen, die auf dem Bau oder in der Industrie verdient werden können».⁵⁵³ Ein allgemeines Stadt-Land-Lohngefälle verschärfte die Situation zusätzlich. Und nicht nur die finanziellen, sondern auch die allgemeinen Lebensbedingungen führten zu Landflucht. Der Mangel an Arbeitskräften wurde in der Landwirtschaft von Jahr zu Jahr krasser. Einheimische Landarbeiter konnten so gut wie keine mehr engagiert werden. Den Bauern blieb einzig der Zuzug ausländischer Landarbeiter, was sich in einer von Jahr zu Jahr steigenden Zahl von Anträgen auf Erteilung der Einreise- und Arbeitsbewilligung für ausländische Landarbeiter an die kantonale Fremdenpolizei niederschlug.⁵⁵⁴

Der Grossteil der ausländischen Landarbeiter kam aus Italien. Der Anteil der aus sprachlichen Gründen bevorzugten Deutschen und Österreicher nahm ab 1953 stark ab, weil diese Länder aufgrund des Wirtschaftsaufschwungs selbst Mangel an landwirtschaftlichen Arbeitskräften litten. Laut dem Baselbieter Arbeitsamt war es in Deutschland den Zeitungen deswegen nicht mehr erlaubt, Inserate für Landarbeiterstellen im Ausland zu publizieren.⁵⁵⁵ Entlastung für den chronischen Arbeitskräftemangel der Landwirtschaft konnte weder die Beschäftigung von ausländischen Landarbeitern noch die von freiwilligen Landdienstlern – trotz intensiver Förderung durch das Arbeitsamt konnten kaum freiwillige Jugendliche gefunden werden, weil diese während ihren Ferien lukrativere Aushilfsstellen in Industrie und Gewerbe vorzogen⁵⁵⁶ – bieten, sondern erst die zunehmende Mechanisierung, die Ende 1950er Jahre zur Abnahme der Gesuche für ausländische Landarbeiter an das kantonale Arbeitsamt führte.⁵⁵⁷

Eintritt in den basel-landschaftlichen Arbeitsmarkt via Landwirtschaft

Die Tätigkeit als Landarbeiter bei einem Bauern war ein probater Türöffner für den Eintritt in den Baselbieter Arbeitsmarkt. Die ausländischen Arbeiter verliessen das Land nach ihrer ersten Saison wieder, um im folgenden Jahr erneut einzureisen und eine neue Stelle in Industrie oder Gewerbe anzutreten. Dies geschah auf legale Weise, wie Arbeitsamtsvorsteher Ballmer im Amtsbericht 1956 zum Berufswechsel von Ausländern aus der Landwirtschaft in bessere Stellen in der Industrie oder auf dem Bau bedauernd bemerkte. Diese Entwicklung könne nicht

⁵⁵² Ebd., S. 90–93.

⁵⁵³ AB BL 1954, S. 304.

⁵⁵⁴ Ebd., S. 304.

⁵⁵⁵ AB BL 1953, S. 239; AB BL 1954, S. 304.

⁵⁵⁶ Zum freiwilligen Landdienst als Aufgabe des Arbeitsamts siehe oben, S. 77 ff. – Siehe speziell den Rückblick auf zehn Jahre freiwilligen Landdienst in AB BL 1956, S. 153–155.

⁵⁵⁷ AB BL 1959, S. 409.

unterbunden werden. Denn nur der direkte Berufswechsel sei strikte verboten.⁵⁵⁸ Allerdings förderte das basel-landschaftliche Arbeitsamt diesen «Karriereweg» für Ausländer nachgerade – wenn auch indirekt, aber im vollen Bewusstsein der Konsequenzen. Im Bestreben, der Landwirtschaft dringend benötigte Arbeitskräfte irgendwie zu beschaffen, erlaubte das Arbeitsamt «zu Erwerbszwecken <wild eingereisten> Ausländern» (es handelte sich meist um Italiener) die Arbeit als Landarbeiter. Diese mit Touristenvisum und ohne Bewilligung zum Stellenantritt eingereisten Arbeiter landeten zwar entgegen ihren ursprünglichen Absichten bei einem Bauern, weil ihnen die Erwerbsaufnahme in anderen Wirtschaftszweigen verwehrt wurde, doch nahmen etliche – vom Arbeitsamt vor die Wahl gestellt, «entweder einen Posten in der Landwirtschaft anzutreten oder wieder auszureisen»⁵⁵⁹ – das Angebot dieser Legitimierung ihres Aufenthaltsstatus an, um nach einem Jahr Arbeit bei einem Bauern und der Gelegenheit der Stellensuche vor Ort im nächsten Jahr eine bessere Stelle in einer anderen Branche anzutreten. Die im Allgemeinen beabsichtigte restriktive Zulassungspolitik der basel-landschaftlichen Arbeitsmarktbehörde war wegen ihrer Rücksichtnahme auf die Landwirtschaft alles andere als konsequent und hatte im besten Fall verzögernde Wirkung. Dass die Mangelberufsgruppen gegenüber Bau und Industrie nicht mehr nur bei der Suche nach SchweizerInnen, sondern nun auch nach AusländerInnen je länger je mehr ins Hintertreffen gerieten – obwohl das Baselbieter Arbeitsamt gerade die Mangelberufe mit AusländerInnen zu alimentieren versuchte –, zeigte sich 1955 und 1956 an der anteilmässigen Verteilung der AusländerInnen auf die Branchen: Bauwirtschaft 40 Prozent (1955: 38 Prozent), Industrie und Gewerbe 32 Prozent (30 Prozent) und Mangelberufe 28 Prozent (32 Prozent).⁵⁶⁰ 1957 akzentuierte sich dieser Trend durch die Abnahme des Anteils der Mangelberufe an der Ausländerbeschäftigung auf 25 Prozent, wobei der Verlust vor allem zulasten von Industrie und Gewerbe ging.⁵⁶¹

Flexible Ausländerzulassung und absoluter Schweizervorrang

Auch in den Jahren der Hochkonjunktur und des total ausgetrockneten Arbeitsmarkts stand das Baselbieter Arbeitsamt im Clinch zwischen den Bedürfnissen der Wirtschaft nach möglichst grosszügiger Zulassung von ausländischen Arbeitskräften und den Forderungen von Gewerkschaften, den vom Staat propagierten Schweizervorrang absolut zu erfüllen, was Ende der 1950er Jahre zu speziellen «Koppelgeschäften» führte,⁵⁶² die der öffentliche Arbeitsvermittler mit Betrieben

⁵⁵⁸ AB BL 1956, S. 445.

⁵⁵⁹ AB BL 1958, S. 440. Das Phänomen wurde bereits in AB BL 1957, S. 472 f., ausführlich beschrieben.

⁵⁶⁰ AB BL 1956, S. 446.

⁵⁶¹ AB BL 1957, S. 475.

⁵⁶² AB BL 1958, S. 444.

abzuschliessen suchte, die Arbeitsbewilligungsbegehren für ausländische Arbeitskräfte stellten. Das Arbeitsamt kam den gesuchstellenden Unternehmen hinsichtlich der Bewilligung ausländischer Kräfte entgegen, «wenn ihm gleichzeitig auch ein <angeschlagener> einheimischer Vermittlungskunde abgenommen» wurde. Die Firmen zeigten laut dem Arbeitsamt für diese «unumgänglichen Kompromisslösungen viel Verständnis, wenn es auch in einzelnen Fällen begrifflicherweise nicht ohne leisen Druck» ging.⁵⁶³

Ein weiteres Phänomen zeigte ebenfalls, wie das Arbeitsamt in den 1950er Jahren zunehmend unter Druck stand, die von ihm gewährte Ausländerzulassung mit Massnahmen zugunsten von SchweizerInnen zu kompensieren. In den Jahren der Hochkonjunktur der 1950er Jahre nutzten SchweizerInnen die Situation des völlig ausgetrockneten Arbeitsmarkts, um in bessere Stellen zu wechseln. Die Stelle für Arbeitsvermittlung wurde daher je länger je mehr von Personen in Anspruch genommen, die nicht eigentlich arbeitslos waren, sondern lediglich eine bessere und vor allem krisenfestere Stelle erlangen wollten. Selbst schlecht qualifizierte StellenbewerberInnen hatten eine Chance auf beruflichen Aufstieg, weil die Arbeitgeber schlicht keine Rekrutierungsalternativen sahen. Die zunehmende Ausländerbeschäftigung und der von den Behörden immer wieder öffentlich bekräftigte Schweizervorrang wurden von Arbeitssuchenden als Argumente verwendet, um eine bessere Stelle für sich zu erstreiten, wie Ballmer im Amtsbericht 1956 bemerkte: «Unter Berufung auf die in Industrie und Gewerbe beschäftigten zahlreichen Ausländer drängen immer mehr auch Leute auf Vermittlung von Arbeitsplätzen in industriellen Betrieben, die sich nach ihrer beruflichen Herkunft dafür keineswegs eignen und als schwer vermittelbar gelten.»⁵⁶⁴

Ausländerbewilligungen nach Bedarf der basel-landschaftlichen Wirtschaft: arbeitsmarktpolitische Flexibilität dank grossem Spielraum der kantonalen Behörden

Die Baselbieter Behörden schätzten in den 1950er Jahren den grossen Spielraum bei der Ausländerzulassung, da sie damit auf konjunkturelle Schwankungen der kantonalen Wirtschaft reagieren konnten. Das Arbeitsamt betrieb mittels Ausländerzulassung Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, indem es die prekären Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen der AusländerInnen ausnutzte, wie Amtsvorsteher Ballmer im Amtsbericht 1953 – in einem Jahr mit leicht schwankender Auftrags- und Beschäftigungslage der Baselbieter Industrie – freimütig bekannte: «Soweit ausländische Arbeitskräfte in der Industrie beschäftigt werden, bilden sie dank der gesetzlichen Möglichkeit des Widerrufs gegebener Arbeitsbewilligungen eine beschäftigungspolitische Manövriermasse, die sich zahlenmässig den Schwankungen der Beschäftigungsverhältnisse laufend anpassen lässt. Derart

⁵⁶³ Ebd., S. 444.

⁵⁶⁴ AB BL 1956, S. 444.

kann die Beschäftigung der einheimischen Arbeitskräfte auf längere Zeit hinaus gesichert werden.»⁵⁶⁵ Die Aussage widerspiegelte einen technokratischen Umgang mit den ausländischen ArbeiterInnen als blosser Manövriermasse und liess die Absicht erkennen, in der Arbeitsmigrationspolitik möglichst viel Handlungsspielraum zu haben, um der Wirtschaft Arbeitskraft in optimaler Menge und Qualität flexibel zukommen zu lassen. Was oben für Landwirtschaft, Hauswirtschaft und Gastgewerbe beschrieben ist, galt auch für die weiteren Teile der Baselbieter Wirtschaft. Sie konnten in den 1950er Jahren bei der Suche nach Arbeitskräften auf die Hilfe des Arbeitsamts zählen – auch nach ausländischen, wenn die einheimischen Reserven ausgeschöpft waren.

Gleichzeitig versuchten die basel-landschaftlichen Behörden trotz enormem Bedarf der Wirtschaft nach ausländischen Arbeitskräften gemäss den 1953 unter dem Titel «Vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes» zusammengefassten, ab 1950 von Bund und Kantonen gemeinsam entwickelten gesamtschweizerischen Leitlinien eine längerfristige Zuwanderung zu verhindern. Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen wurden daher möglichst nur für kurze Fristen gewährt. So begegneten die Baselbieter Behörden beim erneuten Konjunkturaufschwung ab 1950 den von der Wirtschaft erhobenen «Forderungen nach Fremdarbeitern», indem sie die ausländischen ArbeiterInnen «wenn möglich nur im Saisoncharakter bewilligten», wie der Amtsbericht 1951 zur «Fremdenkontrolle» festhielt.⁵⁶⁶ Der Erfolg dieser Praxis zeigte sich in der Statistik des Ausländerbestands: per 31. Dezember 1951 waren mit 6982 rund 50 Ausländer weniger registriert als Ende 1950, weil viele Saisonarbeiter bis zum 15. Dezember 1951 ausreisen mussten.⁵⁶⁷

Noch beliebter als Saisoniers waren bei den basel-landschaftlichen Behörden GrenzgängerInnen, was sich 1950 z. B. in der sofortigen, auffälligen Zunahme von elsässischen und südbadischen GrenzgängerInnen beim Anziehen der Konjunktur im zweiten Halbjahr zeigte.⁵⁶⁸ Grenzgänger galten für Bund und Kantone als geradezu mustergültige «Konjunkturarbeiter». Sie konnten bei Konjunkturlaute entlassen werden und fielen keinem Sozialwerk in der Schweiz zur Last, weil sie im Ausland wohnten. Letzteres hatte zudem den Vorteil, dass sie keiner Wohnung in der Schweiz bedurften. Da diese Kategorie von ausländischen Arbeitskräften für den Bund in Bezug auf die Niederlassung in der Schweiz nicht relevant war, überliess er den Grenzkantonen die Hoheit über die Zulassung der Grenzgänger. Die Praxis der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften im kleinen Grenzverkehr war kantonale geregelt – während die Begutachtungstätigkeit durch das kantonale Arbeitsamt in Bezug auf Saisoniers und befristete Aufenthalter durch bundesrechtliche Normen und Weisungen festgelegt war.⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ AB BL 1953, S. 240.

⁵⁶⁶ AB BL 1951, S. 255.

⁵⁶⁷ Ebd., S. 257.

⁵⁶⁸ AB BL 1950, S. 269.

⁵⁶⁹ AB BL 1956, S. 448.

Über die Fokussierung auf Grenzgänger und Saisonniers hinaus wurde die Ausländerkontrolle «bedingt durch den grossen Zustrom von Ausländern [...] nach einer Besprechung zwischen den interessierten eidgenössischen und kantonalen Behörden» 1951 weiter verschärft.⁵⁷⁰ Die Behörden versuchten Schlupflöcher zu stopfen, welche von wenig qualifizierten und nicht direkt von Betrieben gesuchten ArbeiterInnen zur Einreise oder anschliessend zu längerfristigem, ununterbrochenen Aufenthalt genutzt wurden. So wurden 1952 die Massnahmen gegenüber Ausländern, die ohne Bewilligung zum Stellenantritt einreisten, gemäss einem EJPD-Kreisschreiben verschärft.⁵⁷¹ Noch besser durchsetzbar erschien den Behörden eine restriktive Bewilligungspraxis bei Gesuchen um Stellenwechsel. Vor allem erschien ihnen dies als probates Mittel, AusländerInnen zum Unterbruch ihres Aufenthalts in der Schweiz zu zwingen, wodurch bereits bei einem Unterbruch von zwei Monaten (auf Gesuch hin erst ab sechs Monaten) die Anrechnung der bisherigen Aufenthaltsdauer an die fünf- bzw. zehnjährige Aufenthaltsfrist zur Erlangung der Niederlassungsbewilligung hinfällig wurde.⁵⁷² Daher drängten die Polizeiabteilung des EJPD und das BIGA Ende Februar bzw. Anfang März 1952 in Kreisschreiben an die Kantone darauf, dass italienische Textilarbeiterinnen, welche die Stelle aufgrund von konjunkturell bedingten Schwankungen in der Textilindustrie verloren, aus dem Land gewiesen wurden. Es solle ihnen, wie EJPD-Polizeiabteilungschef Heinrich Rothmund ausführte, keine Möglichkeit gegeben werden, in anderen Betrieben, im Haushalt oder im Gastgewerbe unterzukommen, wie das vom italienischen Generalkonsulat gefordert werde. Dadurch könne verhindert werden, dass Italienerinnen 10 Jahre ohne Unterbruch in der Schweiz blieben und somit Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung erlangten. Konjunkturelle Schwankungen sollten resolut genutzt werden, um die «Konjunkturarbeiter», deren «Aufenthalt regelmässig nur ein vorübergehender» sei, aus der Schweiz auszuweisen. Diese Form der Wahrung der «schweizerischen fremdenpolizeilichen Interessen» sei laut dem Römer Abkommen von 1948 der Schweiz erlaubt, da die Schweiz ja bloss von ihrem Recht auf Ausweisung der ausdrücklich nur als «Konjunkturarbeiter» anerkannten Arbeiter konsequent Gebrauch mache.⁵⁷³

570 AB BL 1951, S. 255.

571 AB BL 1952, S. 270.

572 Heinrich Rothmund beantwortete damit eine diesbezügliche Frage des Basler Arbeitsamtsvorstehers Burckhardt, die zeigte, dass die kantonalen Behörden über die Anwendung der gültigen Regelung nicht genau im Bild waren. Rothmund berief sich auf eine am 5. Mai 1934 mit Italien getroffene Sonderregelung. StABL, VR 3256, 00.03.00, VSAA, Protokoll der 35. Verbandsversammlung. Freitag, den 19. und Samstag, den 20. September 1952 im Grossratssaal Luzern, S. 18.

573 StABL, NA 2172, B1, 1952, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD Polizeiabteilung, Bern, den 27. Februar 1952, Der Chef: Rothmund, Kreisschreiben Nr. 683, An die Polizeidirektionen der Kantone. Ausländische Arbeitskräfte (Beilage zu: BIGA Kreisschreiben Nr. E 89/1952 vom 12. März 1952. An die für den Arbeitsmarkt zuständigen kantonalen Departemente: Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte).

Den AusländerInnen sollte also konsequent verweigert werden, die Stelle zu wechseln und somit bei Stellenverlust in einer anderen Branche unterzukommen. Ein Nebeneffekt dieser Praxis: die AusländerInnen mussten in Stellen mit schlechten Arbeits- und Lohnbedingungen verharren – häufig trotz an sie herangetragenen, attraktiveren Stellenangeboten. Branchen, die auf einem freien Arbeitsmarkt kaum konkurrenzfähig waren, erhielten dank diesem System ArbeiterInnen. Speziell die Landwirtschaft profitierte davon. Für das Jahr 1952 vermerkte Ballmer im Amtsbericht des Arbeitsamts allerdings, dass es Mühe bereite, die ausländischen Landarbeiter vom Wechsel in gewerbliche und industrielle Stellen abzuhalten, zumal die allgemeinen Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft derart seien, «dass sie die Abwanderung fördern».⁵⁷⁴

Neben Verschärfungen der Zulassungspraxis versuchten die Behörden angesichts der stark und stetig zunehmenden Ausländerbeschäftigung mittels administrativer Vereinfachungen des Verfahrens zwischen Bund und Kantonen die Kontrollen effizienter zu gestalten. Ein Musterbeispiel für solche Bestrebungen war die Einführung des neuen «Ausländerausweises A» am 1. Januar 1953 für Saisoniers, auf die sich die Eidgenössische Fremdenpolizei an einer Konferenz vom 26. November 1952 mit dem Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs geeinigt hatte.⁵⁷⁵ Die neue Ausweiskarte, die nur «den Ausländern ausgestellt» wurde, «deren Aufenthaltsverhältnis in kantonaler Kompetenz geregelt» wurde, war rein technisch schneller auszustellen als der bisherige Ausländerausweis. In allen anderen Fällen, in denen die eidgenössische Fremdenpolizei zu entscheiden hatte, wurden die bisherigen Ausweise B, C und D beibehalten. Aus föderalistischer Sicht bemerkenswert war die Entstehung des Ausweises, weil die Anregung zur Vereinfachung aus einem Kanton gekommen war. Die Waadt hatte eine solche Karte seit einiger Zeit versuchsweise eingesetzt, bevor der Bund diese Lösung für die ganze Schweiz für verbindlich erklärte,⁵⁷⁶ was zeigt, dass der Bund im kantonalisierten Arbeitsmigrationsregime neue Regeln nach einer Art kantonalem Best-Practice-Prinzip in Übereinkunft mit den Kantonen erliess.

Die laufenden Anpassungen des Arbeitsmigrationsregimes von 1948 zeugten einerseits von der Überzeugung der Behörden von ihrem Modell, andererseits von den Schwierigkeiten der Durchsetzung der strikten Regeln angesichts der anhaltenden Hochkonjunktur. Diese Probleme sollten Ende der 1950er Jahre zum Eingeständnis des Scheiterns des «Rotationsmodells» durch die Behörden führen.

⁵⁷⁴ AB BL 1952, S. 280 f.

⁵⁷⁵ CH-BAR#E4300B#1971/4#212*, AZ E.020, Zusammenstellung der Ergebnisse der Besprechung der Eidg. Fremdenpolizei mit dem Vorstand der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 26. 11. 1952.

⁵⁷⁶ Siehe: StABL NA 2172, B1, 1952, Polizei-Dir. Prot. Nr. 98: EJPD, Feldmann, Bern, den 29. Dezember 1952. Kreisschreiben Nr. 665 an die Polizeidirektionen der Kantone. Ausländerausweis A.

Ausländerpolitische Ruhe im Baselbiet

Die 1950er Jahre waren im Baselbiet ausländerpolitisch eine sehr ruhige Zeit. Die soeben geschilderte Arbeitsmigrationspolitik wurde von den für den Arbeitsmarkt zuständigen Behörden betrieben. Aus der öffentlichen politischen Aufmerksamkeit verschwand das Thema der ausländischen Arbeitskräfte im Baselbiet mit dem Konjunkturaufschwung ab Sommer 1950 für fünf Jahre komplett. Aufsehenerregende, grundsätzliche Parlamentsdebatten blieben gar bis zum Ende des Jahrzehnts aus. Die Arbeitsmigrationspolitik war unumstritten. Im Landrat wurde erst im Juli 1955 überhaupt wieder über ausländische Arbeitskräfte gesprochen, allerdings ging es bis zum Ende der 1950er Jahre nie prinzipiell um Arbeitsmigrationspolitik. Anlässlich einer Interpellation zu Arbeiterentlassungen durch die Florettspinnerei Ringwald in Niederschönthal ging es am Rand auch um ausländische Arbeiter.⁵⁷⁷ Und in einer Interpellation des PdA-Landrats Hans Jeger zu Haussuchungen bei Italienern, die unter Kommunismusverdacht standen, ging es um Staatsschutz im Kalten Krieg.⁵⁷⁸ Etwas ausführlicher wurde die Ausländerpolitik erst wieder ab 1956 zum Thema für den Landrat – erstens in Sachen Ungarn-Flüchtlinge, welche die Schweiz im Herbst 1956 erreichten, und zweitens bei der Abänderung der kantonalen Vollziehungsverordnung vom 8. Oktober 1934 zum ANAG, bei der es allerdings bloss um eine Anpassung der fremdenpolizeilichen Gebührenordnung ging.⁵⁷⁹ Ansonsten gab es bis Ende der 1950er Jahre nur vereinzelte Vorstösse im Landrat. Diese ausländerpolitische Ruhe der 1950er Jahre stand in starkem Kontrast zum Ende der 1940er Jahre und vor allem zu den 1960er Jahren. 1960 brachen im Landrat ausführliche Diskussionen über Ausländerbeschäftigung, «Überfremdung» und die Lebensbedingungen der ausländischen ArbeiterInnen los.⁵⁸⁰ Vereinzelte Vorläufer zu den Überfremdungsdebatten waren Interpellationen des Sozialdemokraten Fritz Waldner in den Jahren 1958 und 1959.⁵⁸¹

577 LRB 740 vom 4. Juli 1955: Interpellation von H. Martin betr. Arbeiterentlassungen in der Florettspinnerei [sic] Ringwald A. G. in Niederschönthal.

578 LRB 735 vom 4. Juli 1955: Interpellation von H. Jeger betr. Haussuchungen bei Italienern.

579 LRB 963 vom 12. März 1956: Abänderung der kantonalen Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, vom 8. Oktober 1934. Geschäft erst abgeschlossen mit: LRB 589 vom 23. Januar 1958: Berichte des Regierungsrates vom 13. März 1956 und der landrätlichen Kommission vom 16. Dezember 1957 mit Entwurf eines Landratsbeschlusses zur Abänderung von § 8 der kantonalen VVO zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 8. Oktober 1934.

580 Siehe unten, S. 324 ff.

581 LRB 624 vom 20. Februar 1958: Interpellation von Herrn F. Waldner und 19 Mitunterzeichnern betr. Arbeitszeitreduktion bei Firestone Produkte A. G. in Pratteln; LRB 106 vom 21. Dezember 1959: Kleine Anfrage von F. Waldner betr. Liegenschaftskäufe durch Ausländer im Kanton Basel-Landschaft.

4.2.4 Der Bewusstseinswandel von 1957/58: Ausländer nicht bloss als «Konjunkturpuffer», sondern als «Zünglein an der Waage» des basel-landschaftlichen Arbeitsmarkts

Ab Mitte 1957 wurde die Konjunkturüberhitzung leicht abgekühlt. Die Auftragsbücher von Industrie und Gewerbe waren etwas weniger voll und die Bautätigkeit ging zurück, von einer eigentlichen Konjunkturlaute konnte man aber nicht sprechen. Arbeitsamtsdirektor Ballmer wertete im Amtsbericht 1958 (bereits wieder unter dem Eindruck des erneuten Anziehens der Konjunktur im zweiten Semester 1958) die Entwicklung als Übergang von einer Überkonjunktur in eine Hochkonjunktur und begrüßte die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt: Der Personalmangel habe sich nicht weiter verschärft, die Vollbeschäftigung sei nicht beeinträchtigt und das Abflauen der Beschäftigung gehe vor allem zulasten der ausländischen Arbeitskräfte.⁵⁸² Diese Beurteilung der Arbeitsmarktlage verdeutlichte die Rolle, welche die AusländerInnen auf dem Baselbieter Arbeitsmarkt in der Logik der Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit zu spielen hatten: die der «Konjunkturpuffer». Der Stellenabbau – der allerdings nicht sehr umfangreich war⁵⁸³ – betraf fast ausschliesslich AusländerInnen. Arbeitslosigkeit gab es in Baselland auch bei einer Konjunkturabschwächung praktisch nicht, sie wurde exportiert.⁵⁸⁴

Die Ausländerbeschäftigung im Baselbiet ging auch 1957/58 nicht markant zurück. Immerhin wurde im Sommer 1958 für einmal kein neuer Höchststand beim Bestand der ausländischen Arbeitskräfte erreicht: Ende August war die Zahl von 13'836 Personen gegenüber 14'003 Personen im Vorjahr um 1,2 Prozent niedriger.⁵⁸⁵ Die nur geringe Abnahme der Gesamtzahl der beschäftigten Ausländer darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den von der Konjunkturabschwächung vor allem betroffenen Industrie- und Baubranche etliche AusländerInnen entlassen wurden oder keine erneute Saisonbewilligung mehr erhielten.⁵⁸⁶ Die Zahl der im Kanton beschäftigten Ausländer blieb insgesamt hoch, weil der Gesamtbestand der Ausländer nur im Baugewerbe markant gesunken war, in Industrie und Gewerbe bei praktisch gleich bleibendem Gesamtstand bloss Verschiebungen zwischen einzelnen Betrieben stattgefunden hatten und in den Mangelbranchen Landwirtschaft, Hauswirtschaft und

⁵⁸² AB BL 1958, S. 437.

⁵⁸³ Über die damalige Beschäftigungslage im Kanton Baselland lagen keine verlässlichen Zahlen vor, weil es keine Beschäftigungsstatistik gab. Man musste die Entwicklung anhand der Arbeitslosen- und der Ausländerzahlen eruieren. Ballmer schätzte auf dieser Basis, dass «die Beschäftigung, die in den letzten Jahren ständig gestiegen ist, da und dort stärker abgenommen hat, als in der sichtbaren Arbeitslosigkeit zum Ausdruck kommt». AB BL 1958, S. 437.

⁵⁸⁴ Die Zahl der Ganzarbeitslosen stieg von 1957 bis 1958 nur völlig unbedeutend von durchschnittlich 11,1 auf 13,5 Personen. AB BL 1958, S. 436.

⁵⁸⁵ AB BL 1958, S. 437.

⁵⁸⁶ Wie viele Entlassungen gegen AusländerInnen ausgesprochen wurden, geht aus den Unterlagen des Baselbieter Arbeitsamts nicht hervor, weil – wie oben erwähnt – für den Kanton Baselland keine Beschäftigungsstatistik existierte.

Gastwirtschaft die Ausländerbestände gleichzeitig deutlich gestiegen waren. Deshalb hielt die Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften unvermindert an, als 1958 bei den Männern ein Beschäftigungsrückgang eingetreten war. Denn Frauen waren in den zu dieser Zeit typisch weiblichen Berufen im privaten und bäuerlichen Haushalt, im Gastgewerbe und als Hilfsarbeiterinnen in der Industrie tätig.⁵⁸⁷ Der Bestand der ausländischen Frauen im Baselbiet nahm insgesamt sogar zu.⁵⁸⁸ Die Zahlen belegen, dass die AusländerInnen angesichts der schlechteren Beschäftigungslage tendenziell in weniger attraktive Anstellungen abgedrängt wurden.

Eine sehr deutliche Abnahme gab es 1958 bei der Zahl der Grenzgänger (und somit der Deutschen und Franzosen) von 4375 auf 3491 Personen, eine weit weniger deutliche Abnahme bei derjenigen der Saisoniers von 2974 auf 2638; dagegen stand bei den befristeten Aufenthalttern eine sehr deutliche Zunahme von 6654 auf 7707 Personen zu Buche, die sich auch in einer Zunahme der Zahl der Italiener von 6603 auf 6971 niederschlug. Arbeitsplätze gingen also vor allem für die beim Baselbieter Arbeitsamt beliebteren Kategorien und Nationalitäten verloren, während ausgerechnet die leichte Konjunkturabschwächung verdeutlichte, dass die Italiener nicht mehr zur Hauptsache «Konjunkturarbeiter» und somit «Konjunkturpuffer» waren, sondern sich nicht zuletzt aufgrund ihrer Unentbehrlichkeit für viele Arbeitgeber langfristig in der basel-landschaftlichen Wirtschaft etabliert hatten. 1958 bewahrheitete sich trotz einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt, dass für Baselbieter Landwirte Italien das einzig verbliebene Rekrutierungsgebiet für Arbeitskräfte war und sich auch Maurer und Handlanger für das Baugewerbe sowie gelernte Fachkräfte für die Industrie fast nur noch im Ausland finden liessen.⁵⁸⁹

Auch wenn die AusländerInnen teilweise die Rolle der «Konjunkturpuffer» übernahmen, mussten die für den basel-landschaftlichen Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden angesichts der allgemeinen Arbeitsmarktlage, die infolge der konjunkturellen Schwankungen 1957/58 kritischer analysiert wurde als in den vorangehenden Jahren des unveränderten Wachstums, erkennen, dass die AusländerInnen in der Baselbieter Wirtschaft mittlerweile nicht mehr bloss die ihnen ursprünglich zuge dachte konjunkturelle, sondern eine strukturelle Funktion innehatten. Selbst im Jahr des leichten Beschäftigungsrückgangs anerkannte Ballmer, dass im Ganzen «die ausländische Arbeitskraft arbeitsmarktpolitisch seit langem eindeutig das Zünglein an der Waage» spielte.⁵⁹⁰ Schätzungsweise jede vierte Arbeitskraft kam laut Ballmer 1958 aus dem Ausland, und zwar «daraus nicht etwa aus konjunkturellen, sondern vor allem aus strukturellen Gründen». Deshalb hätte «ein plötzliches Ausscheiden [der vielen kontrollpflichtigen

⁵⁸⁷ AB BL 1958, S. 445.

⁵⁸⁸ Vgl. die Statistik «Ausländerbestände nach Geschlecht und Haupterwerbsgruppen, je per Ende August» in AB BL 1958, S. 441.

⁵⁸⁹ Vgl. ebd., S. 440, 443.

⁵⁹⁰ Ebd., S. 439.

ausländischen Arbeitskräfte] aus unserem Wirtschaftskörper [...] da und dort zweifellos grösste Schwierigkeiten zur Folge, sogar auch unter völlig veränderten und verschlechterten Beschäftigungsverhältnissen». Ballmer gestand ein, dass viele der ausländischen Arbeitskräfte in der Baselbieter Wirtschaft nicht einfach zu ersetzen waren, auch nicht durch einheimische Arbeitskräfte – z. B. mangels Qualifikationen oder wegen des Unwillens, unter verhältnismässig schlechten Arbeitsbedingungen zu arbeiten. Ballmer sah in den ausländischen Arbeitskräften, die nicht zuletzt von seinem Amt bewilligt worden waren, dennoch keinen Segen für die Baselbieter Wirtschaft, sondern eine «gewichtige Überfremdung» und «eine latente und potentielle Belastung unseres Arbeitsmarktes». Immerhin beruhigte Ballmer seine Leser und sich selbst: «Glücklicherweise ist diese gewichtige Überfremdung des Arbeitsmarktes durchaus nicht identisch mit einer entsprechenden Überfremdung der Bevölkerung. Diese wäre unter politischen und sozialen Gesichtspunkten viel ernster.»⁵⁹¹

1957 bezeichnete Ballmer die aus seiner Sicht seit dem Kriegsende problematische Lage erstmals offiziell als «latente Überfremdung», als er die Lage des Baselbieter Arbeitsmarkts in seinem Amtsbericht zum ersten Mal grundsätzlich negativ einschätzte. Er nannte dabei die folgenden aus seiner Sicht problematischen Entwicklungen: erstens den total «ausgepowerte[n] Arbeitsmarkt», die «wahre Jagd nach zusätzlichen Arbeitskräften» und die nochmals stark gestiegene Zahl der beschäftigten Ausländer trotz einem geringen Nachlassen der Auftriebskräfte in diesen «wirtschaftstollen Jahren», die durch die nicht immer gerechtfertigte Expansion einzelner Unternehmen geprägt seien;⁵⁹² zweitens die sich nun selbst in den Nachbarländern abzeichnenden Rekrutierungsschwierigkeiten, «die zweifellos auf die gewaltige Verbesserung der Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland, Österreich und Italien zurückzuführen sind»;⁵⁹³ drittens schlechte Erfahrungen mit Ungarn-Flüchtlingsen, die sich noch nicht in den hiesigen Arbeitsmarkt integrieren konnten;⁵⁹⁴ viertens die «Überfremdung» als das die Behörden langfristig begleitende Schreckgespenst. Grundsätzlich sah Ballmer unter diesen Voraussetzungen kaum Spielraum für die Arbeitsmarktpolitik, vor allem nicht in der Ausländerzulassung, obwohl er diese zwecks Abwehr der «Überfremdung» gern begrenzen würde. «Überfremdung» war in Ballmers Amtsbericht gewissermassen eine Chiffre für den mangelnden Einfluss und die fehlende Kontrolle seines Amtes auf die von ihm beobachtete Entwicklung des Arbeitsmarkts.

In einer interessanterweise sehr technischen und abstrakten Wortwahl – der oben zitierten, in Ballmers Baselbieter Wirtschaftsgeschichte von 1964 wieder verwendeten Stelle des Amtsberichts 1957 – wurde die eigene Verantwortung für die Ausländerzulassungsbewilligungen gegenüber dem schieren «Eindringen der ausländischen Arbeitskraft» ausgeblendet: «Ein einheimischer Arbeitsmarkt

⁵⁹¹ Ebd.

⁵⁹² AB 1957, S. 469–471.

⁵⁹³ Ebd., S. 474.

⁵⁹⁴ Ebd., S. 476–478.

ohne Angebot bei intensivster Nachfrage auf der einen Seite – eine Rekordzahl an kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräften als Pendant andererseits. Das sind die beiden Extreme einer arbeitsmarktpolitisch auf die Dauer eher ungemütlichen Lage. [...] Ausländerfreie Betriebe gibt es kaum mehr. Unter der Herrschaft dieser Hochkonjunktur ist die ausländische Arbeitskraft in alle Erwerbszweige und Berufe eingedrungen. Potentiell belastet sie den Arbeitsmarkt. Die seit Jahr und Tag überaus günstigen Beschäftigungsverhältnisse haben diese latente Überfremdung des Arbeitsmarktes ausgelöst.»⁵⁹⁵

Die Rede von der «Überfremdung» entstand nur vordergründig aufgrund der kleinen Konjunkturabschwächung von 1957/58. Vielmehr wurde angesichts einer leichten Konjunkturschwäche der Normalfall der Ausländerbeschäftigung der 1950er Jahre umso deutlicher erkannt. Was seit Jahren praktizierte Normalität war, wurde angesichts eines möglichen Arbeitsplatzabbaus nun bewusst wahrgenommen. Mehr noch als die Frage, ob die Ausländer aufgrund ihres Aufenthaltsstatus in einer Wirtschaftsflaute entlassen werden konnten – so wie es das «Rotationsmodell» vorsah –, beschäftigte Ballmer die Frage, ob die Entlassung der Ausländer wirtschaftlich überhaupt Sinn mache und verkraftbar sei oder ob der Baselpolier Arbeitsmarkt nicht vollständig «überfremdet», das heisst auf Ausländer angewiesen, sei.

Aus der Rückschau von 1964 beurteilte Ballmer die damalige Bedeutung der Ausländer auf dem Baselpolier Arbeitsmarkt noch skeptischer als im Amtsbericht von 1958. Für ihn zeigte sich Ende der 1950er Jahre, dass die ausländischen Arbeitskräfte nicht einfach die «beschäftigungspolitische Manövriermasse» seien, die man leicht wieder loswerde, wie man anfänglich gedacht habe. Denn: «Wir sind keine Sklavenhändler. Wir haben Staatsverträge und menschliche Pflichten und darum auf unsere ausländischen Helfer Rücksicht zu nehmen – auch in einer eventuellen Phase rückläufiger Konjunktorentwicklung und abflauender Beschäftigung.»⁵⁹⁶ Ballmer wies somit verklausuliert auf sozialpolitische Folgekosten der Ausländerbeschäftigung hin und sah in den Ausländern «latent und potentiell» eine Belastung des Arbeitsmarkts.⁵⁹⁷ Den Unternehmern jedoch bliebe in Zeiten eines angespannten Arbeitsmarkts nichts anderes übrig: sie müssten sich mit Ausländern behelfen, wenn sie neue Arbeitskräfte brauchten. Ballmer wertete nicht diese Entscheidung der Unternehmer negativ, sondern die Folge: «Unter der Herrschaft dieser Überkonjunktur ist die ausländische Arbeitskraft überall eingedrungen: in alle Branchen, Berufe und Stellungen.»⁵⁹⁸ Der Vorsteher des Arbeitsamts erweckte damit den Eindruck, die Ausländer seien einfach so ins Baselbiet gekommen und nicht bewusst von Unternehmern rekrutiert und von seinem Amt bewilligt worden.

⁵⁹⁵ Ebd., S. 471.

⁵⁹⁶ Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 206.

⁵⁹⁷ Ebd.

⁵⁹⁸ Ebd.

4.3 Niederlassungsprinzip und Plafonierungsversuche: Das kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime trotz Zentralisierungstendenzen (1964)

4.3.1 Wirtschaft und Arbeitsmarkt im Kanton Basel-Landschaft der frühen 1960er Jahre

Die 1960er Jahre waren für Wirtschaft und Arbeitsmarkt des Kantons Basel-Landschaft im grossen Ganzen eine Fortsetzung der 1950er Jahre. Der 1959 wieder verstärkte Aufschwung setzte sich vehement fort und machte 1960 auf den zeitgenössischen Beobachter einen stabilen Eindruck.⁵⁹⁹ Die Wachstumsphänomene nahmen 1960 wieder Formen an wie vor dem kleinen Abschwung von 1957/58. Die Wirtschaft wuchs kräftig und lief auf höchsten Touren, die Industrialisierung des Kantons verlief rasant und bescherte dem Baselbiet Wachstumsraten weit über dem Landesmittel; der Arbeitsmarkt war vollkommen ausgetrocknet und die Arbeitgeber waren von ausländischen Arbeitskräften abhängig.

Und doch zeigte der Wirtschaftsaufschwung in den 1960er Jahren eine neue Qualität – sowohl im Baselbiet als auch in der gesamten Schweiz. Bereits 1960 und 1961 zog die Wirtschaft derart vehement an, dass die Beobachter von «Konjunkturüberhitzung» sprachen und ihrer Ansicht nach negative Seiten des rasanten Wachstums betonten: die Teuerung und die Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften.⁶⁰⁰ Im Kanton Baselland stieg die Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte zwischen 1959 und 1962 (bevor 1963 der erste eidgenössische Beschränkungsbeschluss wirksam wurde) sprunghaft und noch stärker als in den 1950er Jahren, deutlicher als in der gesamten Schweiz: von 1959 auf 1960 um 23,7 Prozent, von 1960 auf 1961 um 21,7 Prozent und von 1961 auf 1962 um 30,4 Prozent. Zusammengefasst nahm der Gesamtbestand der kontrollpflichtigen AusländerInnen im Baselbiet von 1959 bis 1963 um 119% zu.⁶⁰¹ Arbeitsamtsvorsteher Ballmer fiel die wachsende Abhängigkeit von ausländischen Arbeitsmärkten und speziell von Italien unangenehm auf, ja sie wurde ihm «durch das eher undiplomatische Auftreten des italienischen Arbeits- und Sozialministers Fiorentino Sullo im Herbst 1961 brutal zum Bewusstsein gebracht!» Nach «Sullo's <Inspektions- und Beeinflussungstour>», wie Ballmer den wegen seinen mit den Bundesbehörden nicht abgesprochenen Visiten bei Firmen und italienischen ArbeiterInnen und seinen öffentlichen Klagen über die Ausbeutung seiner Landsleute durch die Schweizer Wirtschaft generell für grosse öffentliche und diplomatische Erregung sorgende Besuch des italienischen Ministers vom 9.–11. November in der Schweiz⁶⁰² nannte,

599 Arbeitsamtsvorsteher Ballmer in AB BL 1960, S. 403–405.

600 Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 206.

601 Ebd., S. 201, 210, 212 (jeweils bezogen auf die Höchststände Ende August).

602 Hirt, Bundesverwaltung, S. 604.

hatte Ballmer durchaus Verständnis für die Bemühungen um Konjunkturdämpfungsmassnahmen, wovon die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein zentraler Teil war.⁶⁰³

Trotz allen negativen Seiten des rasanten wirtschaftlichen Auftriebs wollte der basel-landschaftliche Arbeitsamtsvorsteher allerdings nichts von einer wirklich wirksamen Wachstumsbeschränkung wissen und sprach in wirtschaftsliberaler Betrachtungsweise vom Wirtschaftsboom als von einer «ganz natürlichen Folge einiger in gleicher Richtung wirkender Faktoren»: der «weltweiten technischen Revolution», des «zielstrebigen und systematischen Ausbaus unserer Industrie» und «der demographischen Entwicklung». Diese Faktoren führten zum hohen Lebensstandard des Baselbieter Volkes und sollten nicht ohne Not eingeschränkt werden.⁶⁰⁴ Auch den 1959 einsetzenden «Bauboom» im Baselbiet, der für die sich jagenden Rekorde in der Ausländerbeschäftigung weit über dem Landesmittel hauptverantwortlich war, wertete Ballmer primär positiv als Ausdruck der Industrialisierung des Kantons (namentlich der «investitionslustigen Produktionswirtschaft») und der damit einhergehenden Konsumfreude der Bevölkerung.⁶⁰⁵ Das Wachstum der kantonalen Wirtschaft wollte Ballmer also nicht durch politische Mittel eingeschränkt sehen. «Wahrhaft wirksame Bremsen der weiteren wirtschaftlichen Expansion» erkannte Ballmer 1964 mitten im Bauboom höchstens in der «völligen Austrocknung des einheimischen Arbeitsmarktes» und in den «wachsenden Schwierigkeiten in der Rekrutierung geeigneter und berufstüchtiger ausländischer Ersatzkräfte».⁶⁰⁶

4.3.2 Die basel-landschaftliche Arbeitsmigrationspolitik auf dem öffentlichen Prüfstand

In der Zeit der ersten grossen öffentlichen Debatte über die ausländischen ArbeiterInnen und über die «Überfremdung» im Baselbiet und in der Schweiz – welche 1960 mit dem im Vergleich zu den 1950er Jahren sprunghaft verstärkten Anstieg der Ausländerzulassung so richtig einsetzte und sich 1964 anlässlich der Diskussionen über das Italienerabkommen und über den Bericht der «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» zuspitzte – richtet sich der Fokus der Untersuchung auf die politische Öffentlichkeit im Kanton Baselland,⁶⁰⁷ dessen Behörden sich für ihre Zulassungspraxis und deren nun als negativ wahrgenommene Folgen verantworten mussten.

603 Ballmer, Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung, S. 219.

604 Ebd.

605 Ebd., S. 218 f.

606 Ebd., S. 219.

607 Der Blick richtet sich v. a. auf den Landrat, auf die Presse und, wie eben geschehen, auf den Amtsbericht der Regierung sowie auf die 1964 von der Basellandschaftlichen Kantonalbank anlässlich ihres 150-jährigen Bestehens herausgegebenen «Beiträge zur Entwicklungsgeschichte des Kantons Basel-Landschaft», die mit Autoren wie Arbeitsamtsvorsteher Adolf Ballmer und

Die beiden politischen Verantwortungsträger, das heisst der Vorsteher der Direktion des Innern Ernst Löliger und der Polizeidirektor Paul Gürtler, sowie der für das basel-landschaftliche Arbeitsmigrationsregime massgebende Arbeitsamtsvorsteher Adolf Ballmer vertraten ihre Politik in der öffentlichen Debatte selbstbewusst und offensiv. Der Leiter der Fremdenpolizei Karl Hofer blieb hingegen im Hintergrund. In der Ausarbeitung der öffentlich vertretenen Haltung der Kantonsregierung nahm er aber neben Ballmer ebenfalls eine zentrale Rolle ein.

Die Baselbieter Behörden übernahmen die Verantwortung für die ausgeübte Praxis und wiesen Kritik vehement zurück. Plausibel zeigten sie auf, dass sie im interkantonalen Vergleich eher restriktiv gehandelt und die Ausländerbeschäftigung nicht überdurchschnittlich angeheizt hatten. Schattenseiten der zunehmenden Ausländerbeschäftigung anerkannten sie hingegen sehr wohl. Doch wiesen sie nach, dass sie das in ihrer Macht Stehende getan und nach allseitigem Willen – von Bund (EJPD/Freppo, EVD/BIGA), Wirtschaft (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) sowie Landrat – gehandelt hatten. Sie waren auch dazu bereit, den Preis für das Wachstum zu bezahlen und anzuerkennen, dass der Aufschwung, von dem alle gern profitierten, zu einem grossen Teil auf dem Ausländerzuzug beruhte und dass konsequenterweise eine ausländerfreundlichere Arbeitsmigrationspolitik als bis anhin zu betreiben sei, und sie vollzogen den Wechsel vom «Rotations-» zum Niederlassungsprinzip, wie es der Bund 1964 mit dem Bericht der «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» und mit dem Abschluss des Italienerabkommens auch getan hatte.

Wenn sich die basel-landschaftlichen Behörden zur Verteidigung der von ihnen betriebenen Politik dennoch am Schwarzpeterspiel betreffend die Verantwortung für die negativen Auswirkungen der Arbeitsmigrationspolitik beteiligten, schoben sie die Hauptverantwortung auf den Bund und auf die Wirtschaft. Vor allem zeigten sie auf, dass die Begrenzungsbeschlüsse des Bundes von 1963 und 1964 ihre Ziele verfehlten, und stellten sich in der kantonalen Debatte auf den Standpunkt, dass der Bund griffigere gesetzliche Massnahmen erlassen müsste, falls die konstatierten Probleme irgendwie gelöst werden sollten. Daher sahen die basel-landschaftlichen Behörden im Landrat den falschen Ort, zwar nicht für die Debatte an sich – die Baselbieter Öffentlichkeit sollte sich schon mit der Sache befassen und die Baselbieter Nationalräte sollten im Hinblick auf die Debatten auf Bundesebene die Baselbieter Haltung kennen lernen –, aber hinsichtlich der Forderungen nach einer Änderung der Politik, die, wohlgemerkt, gar nicht im Interesse der Kantonsregierung lag.

AfGHI-Chef Georg Siegrist eine Art offiziöse Wirtschafts- und Strukturgeschichte des Kantons darstellten. Vgl. Basellandschaftliche Kantonalbank, Beiträge.

Die grosse «Überfremdungsdebatte» im basel-landschaftlichen Landrat vom 14. Januar 1965

Ausgelöst hatte die zentrale ausländerpolitische Landratsdebatte der 1960er Jahre der wichtigste Baselbieter Überfremdungspolitiker, der langjährige SP-National- und Landrat Fritz Waldner⁶⁰⁸ mit seiner Interpellation vom 7. Dezember 1964, nachdem er bereits Ende der 1950er Jahre mit zwei Interpellationen die Zeit der Debatten um «ausländische Arbeitskräfte» und «Überfremdung» im Kantonsparlament eingeläutet hatte.

Die Interpellation Waldner «betreffend Überfremdung durch ausländische Arbeitskräfte, Wohnungsnot»

Der Gewerkschafter Waldner begründete seinen Vorstoss im Baselbieter Kantonsparlament damit, dass er als Nationalrat «in Bern hören musste, dass nicht die Bundesbehörden schuld an der Zunahme der fremden Arbeitskräfte seien, sondern die Kantone. Da Baselland prozentual am meisten ausländische Arbeitskräfte hat, müssen gewisse Fragen gestellt werden.»⁶⁰⁹ Waldner ging davon aus, dass Baselland schweizweit den prozentual höchsten Anteil ausländischer Arbeitskräfte habe, dass dies «auf die zu large Zulassungspraxis der zuständigen kantonalen Bewilligungsbehörden (Arbeitsamt und Fremdenpolizei) zurückzuführen» sei und zu einer nicht mehr kontrollierbaren Dynamik führe: «Die zunehmende Überfremdung wirft Probleme auf, die von den Behörden bald nicht mehr gemeistert werden können.» Waldner forderte daher den Regierungsrat dazu auf, «diese Praxis zu ändern und die Bundesbehörden in ihrer Absicht, die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte auf ein erträgliches Mass zu reduzieren, tatkräftig zu unterstützen». In einem zweiten Teil seiner Interpellation verknüpfte Waldner Fragen der Ausländerbeschäftigung mit der Wachstumsbewältigung, nämlich mit dem «Wohnungsproblem» (er monierte, dass «durch den Zuzug von ausländischen Arbeitskräften und deren Familien Schweizerfamilien [...] obdachlos werden») sowie mit der Befürchtung, dass die Gemeinden nicht mehr in der Lage sein würden, «ihre Aufgaben auf dem Gebiete der Schulen und der Sozialen Fürsorge zu lösen». Damit zielte Waldner explizit auf die von ihm befürchteten Auswirkungen «der Erleichterung des Familiennachzuges der ausländischen Arbeitskräfte» im Zusammenhang mit dem «Italienerabkommen».

608 Fritz Waldner (1911–1981) war von 1946 bis 1975 Landrat und von 1955 bis 1979 Nationalrat für die SP. Siehe Seraina Gartmann, Jan Pagotto-Uebelhart, Waldner, Fritz, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 7. 8. 2013, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6735.php>.

609 Hier und im Folgenden: LRB 550 vom 7. Dezember 1964: Interpellation von F. Waldner und 11 Mitunterzeichnern betr. Überfremdung durch ausländische Arbeitskräfte, Wohnungsnot.

Der Kontext der Interpellation Waldner

Die Interpellation vom 7. Dezember 1964 wie die früheren Vorstösse Waldners (insbesondere die am 16. April 1964 eingereichte und vom Landrat am 14. Mai 1964 für erheblich erklärte Motion betreffend die «Ausweisung von Schweizerfamilien aus Altwohnungen und deren Wiedervermietung an Fremdarbeiter»,⁶¹⁰ auf die Waldner Ende Jahr mit seiner Interpellation zurückkam, weil der Regierungsrat seine Forderungen noch nicht erfüllt habe) sowie die grosse Landratsdebatte vom 14. Januar 1965 zeigen deutlich, weshalb und wie Kritik an der Arbeitsmigrationspolitik auf Kantonsebene vorgebracht wurde, nämlich dort, wo die «Probleme» sichtbar wurden. Der in Birsfelden als Gemeindeverwalter tätige Waldner argumentierte mit den Verhältnissen in seiner Wohngemeinde und mit der Belastung der Gemeinden und verlangte Lösungen durch die kantonalen Behörden, welche Verantwortung übernehmen und die Bundesregelungen strikte umsetzen sollten. Waldner ging es mit seinen Vorstössen darum, Druck auf die kantonale Praxis auszuüben und indirekt auf die gesetzliche Regelung durch den Bund. Er muss sich als langjähriger Nationalrat bewusst gewesen sein, dass die Gesetzgebung auf Bundesebene erfolgte und seine Forderungen nach Änderungen der kantonalen Politik an Grenzen stiessen. Bezeichnenderweise konnte Waldners Motion vom 16. April 1964 vom Regierungsrat erst abgeschrieben werden, nachdem «die Ziele der Motion» «durch den Bundesratsbeschluss vom 19. Februar 1965», der «das Kündigungsrecht des Arbeitgebers zwecks Einmietung von Arbeitnehmern aufgehoben» hatte, erreicht waren.⁶¹¹ Der Versuch, die Motion Waldner kantonal in Form eines «Gesetzes über Abbruch und Zweckentfremdung von Wohnhäusern» umzusetzen, war gescheitert. Regierungsrat Löliger zog an der entscheidenden Besprechung, an welcher Motionär Waldner entschuldigt fehlte, mit den involvierten Spitzenbeamten das Fazit: «Es ist Aufgabe unserer Parlamentarier, in Bern dafür zu sorgen, dass die Bundesgesetzgebung den richtigen Weg nimmt.»⁶¹²

Kristallisationspunkte der Kritik an der Arbeitsmigrationspolitik waren in der Zeit der absoluten Überbeschäftigung nicht primär die Auswirkungen der Ausländerzulassung auf dem Arbeitsmarkt, sondern deren Folgen auf dem ebenfalls völlig ausgetrockneten Wohnungsmarkt. Während Gewerkschafter Waldner 1958 im Landrat anlässlich eines geringen Konjunkturrückgangs noch ausländerpolitischen Druck aufsetzte, um negative Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung auf Schweizer Arbeiter kategorisch zu verhindern (wobei sich seine aus Anlass einer vorübergehenden Arbeitszeitbeschränkung in der Firma Firestone in Prat-

610 LRB 289 vom 16. April 1964: Motion von F. Waldner und 24 Mitunterzeichnern betr. Aufkauf Abbruchliegenschaften, gesetzliche Bestimmungen zu Gunsten der Mieter. – Anlässlich ihrer Behandlung im Landrat gab der Titel des Geschäfts das Anliegen der Motion treffender wieder. Vgl. LRB 345 vom 14. Mai 1964: Motion von F. Waldner betr. Ausweisung von Schweizerfamilien aus Altwohnungen und deren Wiedervermietung an Fremdarbeiter.

611 AB BL 1965, S. 31.

612 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Protokoll der Besprechung vom 23. Dezember 1964, 08.30 Uhr, über die sich im Zusammenhang mit der Motion Waldner ergebenden Fragen, S. 1, 5.

teln aufgestellte generelle Forderung nach einem Zulassungsstopp für ausländische Arbeitnehmer als Schlag ins Wasser erwies – der damals für die Baselbieter Volkswirtschaft zuständige Regierungsrat Kaufmann und das Arbeitsamt legten in ihrer Antwort auf die Interpellation dar, dass Firestone bloss vorübergehende, spezifische Absatzschwierigkeiten habe und dass in der betroffenen Produktionsabteilung keine Ausländer arbeiteten),⁶¹³ verschob sich sein Kampf gegen die «Überfremdung» Ende 1959 mit dem Wiederanziehen der Konjunktur auf das «Problem der überhandnehmenden Grundstückkäufe durch Ausländer», als er im Landrat Auskunft über Liegenschaftskäufe durch im Ausland wohnende Ausländer verlangte und den Regierungsrat fragte, welche Massnahmen er gegen diese «Überfremdung» ergreifen wolle.⁶¹⁴ 1964 griff Waldner in seinen beiden Vorstössen im Landrat mit der Frage nach den Auswirkungen der Ausländerzulassung auf den Wohnungsmarkt in der Zeit der allgemeinen «Wohnungsnot» das damalige ausländerpolitische «heisse Eisen» der Ausländerunterkünfte und der Einlogierung von Ausländerfamilien zum Nachteil einheimischer» auf, wie Arbeitsamtsvorsteher Ballmer und Fremdenpolizeichef Hofer das politische Gespür des Überfremdungspolitikers Waldner in ihrem Bericht zur Interpellation zuhanden des Regierungsrats anerkannten.⁶¹⁵ Ballmer und Hofer machten auch klar, dass sich Waldners Interpellation im Kontext «einer allfälligen Ratifikation des Italien-Abkommens vom 10. August» 1964 bewegte.⁶¹⁶ Sie deuteten somit an, dass Waldner in seiner Doppelfunktion als National- und Landrat wegen der «möglichen (doch vorläufig noch völlig unklaren) Konsequenzen» dieser allfälligen Ratifikation für die Kantone und Gemeinden das aktuell dominierende nationale ausländerpolitische Thema von der Bundes- auf die Kantonsebene transferiere und im Landrat diskutieren lasse, um im Hinblick auf die im Nationalrat anstehende Debatte kantonalen Druck aufzubauen.

Waldner befolgte mit seiner Interpellation vom 7. Dezember 1964 die Strategie des Nationalrats, angesichts der sich kaum mehr zu verhindernden Ratifizierung des Italienerabkommens – die aussenpolitische Kommission des Ständerats hatte am 13. November einstimmig für die Ratifikation votiert, obwohl die auf italienischen Druck hin bereits erfolgte provisorische Inkraftsetzung durch die Bundesbehörden für Unmut gesorgt hatte – zumindest eine Verschärfung der Ausländerzulassung durch Bund und Kantone als Ausgleich zur Liberalisierung durch das Italienerabkommen durchzusetzen. Dies sollte in der Folge tatsächlich

613 LRB 624 vom 20. Februar 1958: Interpellation von Herrn F. Waldner und 19 Mitunterzeichnern betr. Arbeitszeitreduktion bei Firestone Produkte A. G. in Pratteln.

614 LRB 106 vom 21. Dezember 1959: Kleine Anfrage von F. Waldner betr. Liegenschaftskäufe durch Ausländer im Kanton Basel-Landschaft.

615 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Kantonale Fremdenpolizei Baselland, der Leiter Karl Hofer, Kantonales Arbeitsamt, der Vorsteher Dr. A. Ballmer, Pratteln, 16. Dezember 1964, an die Polizeidirektion Baselland, Liestal: Interpellation Fritz Waldner (SP, Birsfelden) und Mitunterzeichner vom 7. Dezember 1964 zu den Fragen der Ausländerbeschäftigung und der Überfremdung, S. 1.

616 Ebd.

gelingen. Der Nationalrat vermochte dem Bundesrat als Kompensationsgeschäfte zu der am 16./17. März 1965 vollzogenen Ratifikation des Italienerabkommens das ausdrückliche Verbot der in den letzten Jahren entgegen der geltenden gesetzlichen Regelungen tolerierten Einreise von italienischen Staatsangehörigen ohne Zusicherung einer Arbeitsstelle (vom 19. Januar 1965) sowie die Doppelplafonierung (vom 1. März 1965) abzurufen. Die ausserpolitische Kommission des Nationalrats hatte den Bundesrat unter Druck gesetzt, indem sie ihn am 27. November 1964 beauftragte, «einen Bericht zur Reduktion des Ausländerbestandes zu verfassen, welcher die Voraussetzung für die Ratifikation des Auswanderungsabkommens mit Italien bilden soll». Dieser Schritt verzögerte die Ratifikation und knüpfte sie an Bedingungen. Auf der Grundlage des vom Bundesrat verfassten Berichts forderte die nationalrätliche Kommission am 18./19. Februar 1965 als Voraussetzung für die Ratifikation des Abkommens mit Italien die gleichzeitige Erschwerung des Zuzugs weiterer AusländerInnen.⁶¹⁷

Die Landratsdebatte zur Interpellation Waldner

Waldner musste sich für sein ausländerpolitisches Kalkül in der Landratsdebatte heftige Kritik gefallen lassen. Die Regierungsräte Paul Gürtler und vor allem Ernst Löliger warfen ihm vor, er schüre mit seiner Interpellation den Fremdenhass.⁶¹⁸ Waldner stritt dies zwar umgehend ab – «die Ausdrücke Fremdenhass und Kuli habe er nicht verwendet» – und beschränkte sich in der Verteidigung seiner Interpellation, die ursprünglich einen Rundumschlag gegen die Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik darstellte, auf konkrete Forderungen zur Entschärfung der Wohnungsproblematik (Kündigungsschutz für Schweizer Mieter sowie Verpflichtung für Arbeitgeber, Wohnungen für ihre ausländischen ArbeiterInnen zur Verfügung zu stellen).⁶¹⁹ Seine Absichten wurden jedoch auch in der weiteren Debatte anders gesehen. So glaubte z. B. Willy Rippas (FDP), «dem Interpellanten stehe nicht das Wohnungsproblem im Vordergrund, sondern das Fremdarbeiterproblem ganz allgemein», und wies die aus der Sicht der Arbeitgeber überzogenen Forderungen der Arbeitnehmer zurück.⁶²⁰ Selbst aus seiner eigenen Partei bekam Waldner Kritik zu hören. Der Läuferfinger Pfarrer Bruno Balscheit befand: «Hinter der Interpellation steht eine gewisse Popularitätshascherei. Wenn man mit den Italienern zu tun hat, wird man einer gewissen Bitterkeit gewahr. Man darf das Problem nicht als Einzelfall annehmen und nicht mit Symptomen der Hochkonjunktur verwechseln.»⁶²¹

617 Zur Abfolge der Ereignisse auf Bundesebene vgl. Hirt, Bundesverwaltung, S. 606 f.

618 LRB 607 vom 14. Januar 1965: Interpellation von F. Waldner und 11 Mitunterzeichnern betr. Überfremdung durch ausländische Arbeitskräfte, Wohnungsnot, S. 6 f. (Votum Gürtler), S. 9 (Votum Löliger).

619 Ebd., S. 10.

620 Ebd.

621 Ebd., S. 13.

Die im Landrat geäußerte heftige Kritik zeigte, dass Waldners migrationspolitische Gegner dessen Interpellation als Herausforderung für eine liberale Arbeitsmigrationspolitik ernst nahmen. Dass sie gut daran taten, die Interpellation nicht auf die leichte Schulter zu nehmen, bewiesen sowohl die Unterstützung, die Waldners Vorstoss in einigen Voten erhielt, als auch die namhaften Aufrufe aus den Reihen der die Praxis der Behörden an sich unterstützenden Landräte, der Regierungsrat möge seine Verantwortung in der kantonalen Arbeitsmigrationspolitik wahrnehmen und nicht bloss darauf verweisen, dass den Kantonen durch Bundesrecht die Hände gebunden seien und die angesprochenen «Probleme» durch den Bund gelöst werden müssten.

Die basel-landschaftliche Regierung verteidigt ihre liberale Arbeitsmigrationspolitik

Der Baselbieter Regierungsrat versteifte sich durchaus nicht auf das an sich formal-rechtlich angebrachte Killerargument, dass der Landrat der falsche Ort für den Vorstoss sei, da gesetzgeberische Änderungen, die hinsichtlich der von Waldner angesprochenen Wohnungsfragen nötig wären, um eine andere kantonale Praxis ausüben zu können, auf Bundesebene erfolgen müssten. («Lölicher schickt seinen Ausführungen voraus, der Landrat könne wohl über das Problem diskutieren, die Entscheidung jedoch falle in Bern.»)⁶²² Vielmehr verteidigten die beiden zuständigen Regierungsräte, Polizeidirektor Gürtler und der Vorsteher der Direktion des Innern Lölicher, ihre Politik selbstbewusst und offensiv. Gürtler widerlegte Waldners Behauptung, Baselland beschäftige von allen Kantonen prozentual den höchsten Anteil ausländischer Arbeitskräfte, mit statistischem Zahlenmaterial, soweit solches überhaupt vorlag, und erklärte den gemessen an den einheimischen Industriearbeitern über dem Schweizer Durchschnitt liegenden Anteil der in der Industrie beschäftigten Ausländer mit der industriellen Prägung des Kantons.⁶²³ Sodann wies Gürtler den Vorwurf der zu largen Praxis des Arbeitsamts und der Fremdenpolizei entschieden «als unberechtigt» zurück, indem er darlegte, dass die Baselbieter Behörden die Vorgaben des Bundes (sowohl die Plafonierungsbeschlüsse des Bundesrats von 1963 und 1964 als auch sämtliche früheren Erlasse) konsequent umsetzten und im eidgenössischen Vergleich sogar eine eher strenge Praxis anwandten.

Gürtler erinnerte den Landrat daran, dass er es gewesen sei, der die Praxis der kantonalen Behörden für zu restriktiv befunden und korrigiert habe, als er 1960 auf Antrag seiner Geschäftsprüfungskommission hin («aus menschlichen wie aus wirtschaftlichen Erwägungen») gegen die Empfehlung der Fremdenpolizei einen liberaleren Familiennachzug beschlossen habe, was laut Gürtler offensichtlich auch in der Öffentlichkeit gut angekommen sei: «Diese grundsätzlich largere Einstellung wurde auch in der Tagespresse positiv kommentiert.»⁶²⁴ Neben dem Landrat und der Presse sah Gürtler auch die Wirtschaft und den

⁶²² Ebd., S. 7.

⁶²³ Ebd., S. 1.

⁶²⁴ Ebd., S. 4.

Bund als treibende Kräfte einer liberalen Haltung. Insbesondere habe der Bund dem Kanton wiederholt verboten, mittels Ablehnung von Ausländergesuchen Konjunkturpolitik zu betreiben.⁶²⁵ Aufgrund der Einigkeit für eine liberale Arbeitsmigrationspolitik bei Bund, Wirtschaft, Landrat und Öffentlichkeit Anfang der 1960er Jahre sah die basel-landschaftliche Regierung 1964 auch keinen Anlass, ihre nach liberalen Grundsätzen gestaltete Praxis zu ändern, wie dies Waldner explizit gefordert hatte.

Vor allem plädierten Gürtler und Löliger zum Schluss ihrer Voten eindringlich für eine behutsame Herangehensweise an bestehende Probleme und für die grundsätzliche Anerkennung der überwiegend positiven Seiten der Ausländerbeschäftigung. Sie traten den Überfremdungsgegnern entschieden entgegen, wollten keinen Fremdenhass aufkommen lassen – Gürtler bezeichnete diesen als «unschweizerische Gesinnung»⁶²⁶ – und verteidigten den von ihnen seit 1960 in der Ausländerzulassung vollzogenen Wandel zum Niederlassungsansatz. Vehement wiesen sie darauf hin, dass bis vor Kurzem alle (auch die jetzigen Kritiker) von der Hochkonjunktur hätten profitieren wollen, die Entwicklung der Ausländerzahlen sehr wohl gekannt und selbst zur Entwicklung beigetragen hätten. Man könne also «nicht den Anschein erwecken, als sei das Problem über Nacht gekommen».⁶²⁷ Gürtler ging zwar «nicht soweit zu behaupten, die Arbeitgeber seien zu eigentlichen Sklavenhaltern geworden. Man sollte sich aber um die menschliche Seite sowie um die ethischen und sozialen Probleme der Fremdarbeiter grundsätzlich befassen und sich vor Augen halten, dass die Schweiz es war, die die Fremdarbeiter geholt oder doch gerufen hat.»⁶²⁸ Jetzt, da die negativen Seiten des an sich allgemein erwünschten Wachstums verstärkt sichtbar würden, appellierte Löliger im Namen der Regierung an alle, Verantwortung für diese Seiten der «Konjunkturüberhitzung» zu übernehmen und die ganze «Problematik» nüchtern zu betrachten.⁶²⁹ Neben den wirtschaftlichen Vorteilen der Ausländerbeschäftigung müsse man die soziale Verantwortung gegenüber den Ausländern anerkennen und letztlich für die Konsequenzen des eigenen Handelns in Bezug auf die Mitmenschen geradestehen, mahnte Löliger im eindringlichen und daher hier ungekürzt wiedergegebenen Schluss seines Votums. Nachdem er die Position der Baselbieter Regierung zu den einzelnen Forderungen Waldners dargelegt hatte, gab der Volkswirtschaftsdirektor in der «Zusammenfassung» seiner Haltung quasi den Baselbieter Max Frisch, noch bevor der Schriftsteller im selben Jahr den gleichen Sachverhalt in den Satz «Ein kleines Herrenvolk sieht sich in Gefahr: man hat Arbeitskräfte gerufen und es kommen Menschen» goss. In einer furiosen Moralpredigt hielt Löliger dem Überfremdungspolitiker Waldner den Spiegel vor – eigentlich auch allen

625 Ebd., S. 3 f.

626 Ebd., S. 6.

627 Ebd., S. 6 (Votum Gürtler).

628 Ebd.

629 Ebd., S. 9 (Votum Löliger).

anderen Landräten, den Arbeitgebern, den Arbeitnehmern, sich selbst, den übrigen Behördenvertretern und letztlich dem ganzen Kanton respektive dem ganzen Land, was sich in Löligers Manuskript im wiederholt unterstrichenen «alle» äusserte: «*Zusammenfassung: Wetteifern der Kantone und Gemeinden*, von der Konjunktur zu profitieren! Anlocken von Industrien und Bevölkerung. «Blühenwollen!» [Absatz] Man nahm ohne weiteres eine zunehmende Überfremdung, eine Zunahme des Gastarbeiterheeres in Kauf. Ich erinnere nochmals daran, dass noch am 20. 10. 60 der Fremdenpolizei in der landrätl. Geschäftsprüfungskom. der Vorwurf gemacht wurde, eine zu large Praxis zu verfolgen! [Absatz] Heute treten nun die negativen Seiten der überhitzten Konjunktur immer deutlicher in Erscheinung. Jeder fühlt sich verpflichtet zu beteuern, schon vor Jahren den Mahnfinger gehoben zu haben[,] und versucht, den Schwarzpeter dem anderen zuzuspielen. [Absatz] Sind wir aber nicht *alle* mitschuldig? der [sic] Arbeitgeber, der mehr produzieren, mehr exportieren, also expandieren und mehr verdienen wollte[,] und der Arbeitnehmer, der einen höheren Lebensstandart [sic], mehr Freizeit, also ein leichteres Leben anstrebte. Wir *alle* waren bemüht, am wirtschaftlichen Aufschwung teilzuhaben. [Absatz] Wem verdanken wir diesen Aufschwung? Wer hat uns die niedrigsten, dreckigsten, härtesten Arbeiten abgenommen? Wer hat dazu beigetragen, dass auch unsere weniger intelligenten Kinder anständige Berufslehren absolvieren konnten und nicht genötigt waren, als Hilfsarbeiter ihr Geld verdienen zu müssen? [Absatz] Wer machte diese «Kuliarbeiten», wenn die Gastarbeiter nicht mehr da wären? [Absatz] Wir müssen uns also sehr davor hüten, die negativen Gefühle dem Fremdarbeiter gegenüber zu pflegen, ja, den da und dort auftauchenden *Fremdarbeiterhass* [sic] zu schüren! Der Gastarbeiter ist ein Mensch wie wir. Er verdient es, dass wir nicht nur seine Arbeitskraft ausnützen; er verdient es, ihn als gleichgestellten Menschen zu behandeln, ihn anständig wohnen und leben zu lassen. [Absatz] Das Rad der starken beruflichen Umschichtung in unserem Land, in unserer arbeitenden Bevölkerung lässt sich nicht so ohne weiteres zurückdrehen. Mit dem kategorischen Ruf nach eindämmenden gesetzlichen Vorschriften ist es deshalb nicht getan. Wir müssen sehr behutsam an das Problem herantreten. Wir *alle* müssen bereit sein, Opfer zu bringen. Sind *Sie* aber dazu bereit, oder erwarten Sie, dass es nur der Andere tut?»⁶³⁰

Die basel-landschaftliche Regierung liess es in der Landratsdebatte nicht bei den grossen Worten bewenden, sondern zeigte auch konkret auf, dass sie tatsächlich seit Anfang der 1960er Jahre eine Integrationspolitik *avant la lettre* betrieb und die kantonale Speerspitze des gemeinsam mit den Bundesbehörden vollzogenen

630 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: «Interpellation Waldner» (Ernst Löligers handschriftlich vorbereitetes Referat für die Landratsdebatte vom 14. Januar 1965), S. 7–9 (Hervorhebungen im Original). Das Protokoll des Landrats gibt bloss eine Kurzfassung von Löligers Votum wieder. Vgl. LRB 607 vom 14. Januar 1965: Interpellation von F. Waldner und 11 Mitunterzeichnern betr. Überfremdung durch ausländische Arbeitskräfte, Wohnungsnot, S. 9 (Votum Löliger; Hervorhebungen im Original unterstrichen). Zu Löligers Ausdruck «Blühenwollen!» vgl. Kap. 6.3.

migrationspolitischen Wandels bildete. Da Waldner mit seiner Interpellation speziell die Wohnungsfrage ansprach, wies Löliger nach, wie sich die Baselbieter Behörden bereits seit 1960 («zu einer Zeit, als der Bundesrat noch nicht schlüssig war, ob er etwas unternehmen soll») kontinuierlich um die Wohnverhältnisse der ausländischen ArbeiterInnen kümmerten und der Regierungsrat am 4. Februar 1964 einen Beschluss «betreffend die Aufsicht über die Wohnverhältnisse ausländischer Arbeitnehmer» erlassen habe.⁶³¹

Weitere Integrationsbestrebungen der basellandschaftlichen Behörden benannte in der Landratsdebatte der Muttenzer SP-Landrat Hans Ruesch, indem er die kantonale «Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus Vertretern verschiedener Interessengruppen, die sich der Ausländer annimmt», vorstellte: «Diese Arbeitsgemeinschaft hat auch eine Koordinationsstelle geschaffen, die sich mit Problemen der Fremdarbeiter befasst. Es wird eine grosse Hilfe für den Kanton sein, wenn alle Probleme miteinander besprochen werden.»⁶³² Ruesch war als Vertreter der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Baselland Vorstandsmitglied der von ihm angesprochenen «Basellandschaftlichen Arbeitsgemeinschaft für die Betreuung ausländischer Arbeitskräfte», die auf Betreiben von Arbeitsamtsvorsteher Ballmer und auf Anraten des BIGA seit Ende 1962 vorbereitet und Anfang 1964 gegründet worden war.⁶³³ Er war somit wie Bruno Balscheit Teil des parteiinternen Gegenpols zu Fritz Waldner, der in der Begründung seiner Interpellation just Feststellungen der «Arbeitsgemeinschaft» kritisierte, wonach man einen Teil der von den Ausländern bezahlten Steuern für die Betreuung der Ausländer verwenden sollte.⁶³⁴ Waldner nahm auf Unterlagen Bezug, welche die «Arbeitsgemeinschaft», deren Ansichten sich mit der von Gürtler und Löliger in der Debatte vertretenen Regierungshaltung deckten,⁶³⁵ dem Landrat zugestellt hatte.

631 LRB 607 vom 14. Januar 1965: Interpellation von F. Waldner und 11 Mitunterzeichnern betr. Überfremdung durch ausländische Arbeitskräfte, Wohnungsnot, S. 8.

632 Ebd., S. 12.

633 Siehe: StABL, VR 3271, 04.03.06, Arbeitsgemeinschaft für Ausländerbetreuung Baselland 1963–1967: Protokoll der Sitzung der an der Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte interessierten Verbände, Organisationen und Amtsstellen. Montag, den 29. Oktober 1962, 1400 Uhr, im Restaurant Krone in Binningen, S. 4; Kantonales Arbeitsamt Baselland, Pratteln, den 15.2.63/ba/Mo: Studien-Kommission für die Betreuung der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte. Mitglieder-Verzeichnis (Stand 15. Februar 1963); Basellandschaftliche Arbeitsgemeinschaft für die Betreuung der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte. Vorstand. Provisorisch gewählt am 31. Januar 1964 durch die Gründungsversammlung. – Zur Geschichte der 1966 zum «Ausländerdienst Baselland» (ALD) umbenannten Arbeitsgemeinschaft siehe Wenzel, «Der Ausländer» als karitatives Tätigkeitsfeld?

634 LRB 607 vom 14. Januar 1965: Interpellation von F. Waldner und 11 Mitunterzeichnern betr. Überfremdung durch ausländische Arbeitskräfte, Wohnungsnot, S. 10.

635 Siehe z. B. die Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft aus dem Vorfeld der Landratsdebatte: SWA, Vo M 77e BL, National-Zeitung, Basel, Nr. 596 vom 24. Dezember 1964: Zünftig ins Gewissen geredet. Basellandschaftliche Arbeitsgemeinschaft für die Betreuung der ausländischen Arbeitnehmer appelliert an die Mitbürger, die Probleme nüchtern zu betrachten.

Der Landrat stützt die regierungsrätliche Arbeitsmigrationspolitik

Dass die von den Baselbieter Behörden geübte Praxis tatsächlich einem allgemeinen Grundkonsens in der Arbeitsmigrationspolitik entsprach, wie es der Regierungsrat darstellte, zeigte sich in der anschliessenden Debatte. Es bestand unter den Rednern (mit einigen Ausnahmen) Einigkeit darüber, dass das Wachstum der Wirtschaft und somit des Kantons positiv sei, dass daher weder die Konjunktur gebremst, noch die Ausländerzulassung begrenzt werden sollte, da ansonsten alle ihren Preis dafür bezahlen und sich einschränken müssten. Vielmehr war man bereit, die Konsequenzen des Wachstums und der Zuwanderung zu tragen, weshalb verschiedene Redner aus unterschiedlichen Parteien den von Löliger propagierten Niederlassungsansatz in der Ausländerpolitik explizit unterstützten. Mehrere Landräte setzten sich in der Debatte für die in ihrem Kanton lebenden ItalienerInnen ein, beschrieben ein prinzipiell gutes Zusammenleben und -arbeiten und widersprachen den Überfremdungsgegnern, die das schlechte Verhältnis zwischen SchweizerInnen und AusländerInnen betonten.

Folgerichtig für die prinzipielle Einigkeit des Parlaments mit der Regierung brachte die Landratsdebatte keine Forderungen nach Änderungen des kantonalen Arbeitsmigrationsregimes hervor und schon gar nicht den Ruf nach Beschränkungsmaßnahmen. FDP-Landrat Werner Jauslin konnte daher als letzter Redner aus wirtschaftsliberaler Sicht das allgemein zutreffende Fazit ziehen: «Offenbar will man weder dirigistische noch marktwirtschaftliche Eingriffe. [...] Konkrete Vorschläge zur Lösung des Problems sind an der heutigen Sitzung nicht unterbreitet worden.»⁶³⁶ Das einzig Konkrete, das von Waldners Interpellation in der «Überfremdungsdebatte» im Landrat übrig blieb – ausser dem von den Überfremdungsgegnern bei ihrem vergeblichen Versuch, die Baselbieter Behörden zu einer strikten Linie in ihrem Arbeitsmigrationsregime zu drängen, abgelassenen Dampf –, war der Anspruch, die Wohnungsproblematik zu entschärfen, wobei Waldners Forderungen nach einem Kündigungsschutz für SchweizerInnen nicht durchdrangen, sein Vorschlag, die Arbeitgeber zu verpflichten, ihren ausländischen ArbeiterInnen Wohnungen zur Verfügung zu stellen, jedoch Unterstützung fand und von Regierungsrat Löliger in seinem die Diskussion beschliessenden Fazit als einzige zu ergreifende Massnahme erwähnt wurde. Allerdings betonte Löliger nochmals das in dieser Frage entscheidende Grundproblem – als vollzugsföderalistisches Ausweichargument, das den kantonalen Einfluss auf die Gesetzgebung via Vernehmlassungen und interkantonale Konferenzen ausser Acht liess: «Der einzelne Kanton kann aber nicht gesetzliche Massnahmen treffen, sondern das ist Sache des Bundes.» Und daher sollte man die von ihm unterstützte Forderung, dass «der Arbeitgeber [...] Wohnungen für die von ihm beschäftigten Fremdarbeiter schaffen» müsse, «den Parlamentariern zuhanden der Bundesversammlung mitgeben».⁶³⁷ Damit spielte Löliger den Ball an Nationalrat Fritz Waldner zurück und

⁶³⁶ LRB 607 vom 14. Januar 1965: Interpellation von F. Waldner und 11 Mitunterzeichnern betr. Überfremdung durch ausländische Arbeitskräfte, Wohnungsnot, S. 15.

⁶³⁷ Ebd.

der Zweck der Landratsdebatte, den er zuoberst auf der Vorbereitungsnotiz zu seinem Auftritt vor dem Landrat festgehalten hatte, war für ihn erfüllt: «Zweck: Meinungsäusserung des R.-R. und des Landrats für unsere Parlamentarier wichtig. Der Entscheid fällt in Bern (Italienerabkommen).»⁶³⁸ Löliger machte somit nochmals deutlich, dass die basel-landschaftlichen Behörden die von Waldner initiierte Landratsdebatte im eidgenössischen Kontext der Diskussionen um das Italienerabkommen sahen, über dessen Ratifikation nicht der Landrat, sondern die Eidgenössischen Räte zu befinden hatten. Waldners Forderungen nach von der Regierung unerwünschten Restriktionen im kantonalen Arbeitsmigrationsregime waren somit zurückgewiesen.

Stellungnahme der basel-landschaftlichen Regierung für die Ratifikation des Italienerabkommens und gegen Ausländerzulassungsbeschränkung

Gegen das Italienerabkommen, das in der Landratsdebatte kontrovers diskutiert wurde, hatte die Baselbieter Regierung nichts einzuwenden und bezog anlässlich von Waldners Interpellation klar Stellung dazu. Polizeidirektor Gürtler unterstützte in der Landratsdebatte ausdrücklich die bereits erfolgte Ratifikation durch den Ständerat und sah «nicht viel sachliche[n] Raum für eine Kritik» am Abkommen.⁶³⁹ Gürtler zeigte höchstens Verständnis für Kritik an der «politischen Ungeschicklichkeit» des Bundes bei der Inkraftsetzung des Abkommens, gleichzeitig zum Abkommen mit Italien, das «vermeintlich den Trend» fördere, «mehr Fremdarbeiter aus Italien mittels der Bewilligung des Familiennachzugs anzuziehen», «in Konjunkturdämpfung zu machen», was eine «offensichtliche Widersprüchlichkeit» sei. Ebenfalls ein gewisses Verständnis zeigte Gürtler für den Ärger der eidgenössischen Parlamentarier über die provisorische Inkraftsetzung des Abkommens durch den Bundesrat, worin Gürtler einen weiteren Grund für die heftige Kritik am Abkommen im Allgemeinen sah: «Die Kritik gegenüber dem Bund geht dahin, dass es die eidgenössischen Parlamentarier nicht mehr hinnehmen wollen, dass sie hinterher die Sanktion zur vorläufigen provisorischen Inkraftsetzung durch den Bundesrat geben sollen (obschon das jahrelange mUsance [sic] war und andere Abkommen stillschweigend hingenommen wurden).»⁶⁴⁰ Die basel-landschaftliche Regierung nahm durch Polizeidirektor Gürtler vor dem Landrat also deutlich Stellung für das Abkommen mit Italien und gegen die Ausländerzulassungsbeschränkung im Rahmen der Konjunkturdämpfungsmassnahmen. Die «scharfe Reaktion gegen die erfolgte provisorische Inkraftsetzung [des Italienerabkommens] aus der zuviele negative Reaktionen erwartet werden», schiesse «stark über das Ziel hinaus».

638 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: «Interpellation Waldner» (Ernst Löligers handschriftlich vorbereitetes Referat für die Landratsdebatte vom 14. Januar 1965), S. 1 (Hervorhebung im Original unterstrichen).

639 LRB 607 vom 14. Januar 1965: Interpellation von F. Waldner und 11 Mitunterzeichnern betr. Überfremdung durch ausländische Arbeitskräfte, Wohnungsnot, S. 7.

640 Ebd.

Denn «die möglichen Konsequenzen einer allfälligen Ratifikation» könnten «nicht mit zahlenmässiger Genauigkeit vorausgesagt werden». «Jedoch darf die Zusicherung abgegeben werden, dass auch nach der Ratifikation der bisherige Rahmen nicht in entscheidender Weise gesprengt würde. Auch die vielerorts vorhandene Angst des Familiennachzuges [sic] ist absolut unbegründet. Wohl ist eine Verkürzung der Wartezeit vorgesehen, aber auch hier wird diese keine wesentliche Änderung im Gefolge haben.»⁶⁴¹

In der bilateralen Vereinbarung mit dem wichtigsten Rekrutierungsland von Arbeitskräften sahen die Baselbieter Regierung und die Vorsteher von Arbeitsamt und Fremdenpolizei sowohl eine wirtschaftliche Notwendigkeit als auch ein menschliches Gebot, wie sich an der Besprechung der Interpellation Waldner an der Regierungssitzung vom 5. Januar 1965 zeigte. Die Auswirkungen des Italienerabkommens erachteten die basel-landschaftlichen Behörden als gering, weil ihre Praxis beim Familiennachzug bereits liberal war und man auch im Hinblick auf die «Assimilation» der Ausländer keine grossen Probleme sah.

Ausarbeitung der regierungsrätlichen Position zur Interpellation Waldner: Auslegeordnung und Bekräftigung der liberalen basel-landschaftlichen Arbeitsmigrationspolitik

Bereits die Vorbereitung der Beantwortung der Interpellation Waldner zeigte, wie ernst die Baselbieter Behörden die Sache nahmen und dass sie den Moment einer Grundsatzdebatte gekommen sahen. Die Regierung wollte die von ihr geführte, sowohl wirtschaftlich als auch menschlich liberale Arbeitsmigrationspolitik vor dem Landrat und somit in der Öffentlichkeit überzeugend verteidigen. Wie sich anlässlich der «Festlegung der regierungsrätlichen Antwort» an der Regierungsratssitzung vom 5. Januar 1965 zeigte, zu der Arbeitsamtsvorsteher Adolf Ballmer und Fremdenpolizeichef Karl Hofer «zur Auskunfterteilung vorgeladen» waren,⁶⁴² drückte die im Landrat von Gürtler und insbesondere im fulminanten Schlussvotum von Löliger vertretene Haltung den Konsens der Regierung und – mit ein paar Abstrichen – auch Ballmers und Hofers aus. In einer engagierten Diskussion wurde unter reger Beteiligung des Gesamtregierungsrats sowie der beiden Chefbeamten nicht bloss das eigentliche Geschäft eingehend besprochen, sondern anhand der Interpellation Waldner eine grosse Auslegeordnung der kantonalen Arbeitsmigrationspolitik vorgenommen, in der man sich über die Praxis und die damit verfolgten Ziele verständigte.

Dabei zeigte sich, wie stark sich die Regierung in der Landratsdebatte bei der Beantwortung der von Waldner aufgeworfenen konkreten Fragen an der Stellungnahme von Arbeitsamtsvorsteher Ballmer und Fremdenpolizeichef

⁶⁴¹ Ebd., S. 6 f.

⁶⁴² StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft, Nr. 1 vom 5. Januar 1965, S. 1.

Hofer orientierte. Löligers und Gürtlers eindringliche Grundsatzappelle für eine liberale, die menschliche Seite berücksichtigende Arbeitsmigrationspolitik und gegen den aufkommenden Fremdenhass, mit denen sie ihre Voten abschlossen, spiesen sich hingegen vor allem aus den Meinungsäusserungen der Regierungsräte.

Ballmer und Hofer waren vom Regierungsrat am 9. Dezember 1964 beauftragt worden, zur Interpellation Waldner Stellung zu nehmen, worauf sie «nach eingehender Aussprache im gegenseitigen Einvernehmen» am 16. Dezember ausführlich schriftlich Bericht erstatteten.⁶⁴³ Dass der Lead bei Arbeitsamtsvorsteher Ballmer lag, zeigt sich erstens daran, dass die Ausländerzulassungspraxis sehr ausführlich auf ihre wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Ursachen zurückgeführt wurde, in der Hauptsache auf die mit Stolz genannte Tatsache, dass «unser Baselbiet seit dem Kriege wirtschaftlich und vor allem industriell zum Entwicklungskanton par excellence geworden» war.⁶⁴⁴ Zweitens hatte Ballmer den Bericht nach der Besprechung mit Hofer seiner Sekretärin Mohler diktiert und auf Briefpapier des Arbeitsamts an den Regierungsrat geschickt und am 17. Dezember 1964 einen Nachtrag mit vergessen gegangenen Punkten verfasst, was deutlich macht, wie viel Ballmer an einer möglichst umfassenden und schlagkräftigen Stellungnahme zur Verteidigung der Baselbieter Praxis gegen die Vorwürfe Waldners gelegen war.⁶⁴⁵ Drittens übernahm Ballmer auch an der Regierungsratssitzung vom 5. Januar 1964 die Führungsrolle als Auskunftsperson. Er nahm als «Lautsprecher» des Baselbieter Arbeitsmigrationsregimes eingangs kurz und pointiert zu den einzelnen Forderungen der Interpellation Stellung und beantwortete die Mehrzahl der Fragen der Regierungsräte bezüglich der kantonalen Praxis, während sich Hofer auf einige die fremdenpolizeiliche Praxis betreffende Erklärungen beschränkte.

Neben dem in der Landratsdebatte von Gürtler und Löliger aus der Stellungnahme von Ballmer und Hofer verwendeten Material – mit der Hauptargumentation, dass eine liberale Ausländerzulassungspolitik vom Bund vorgegeben sei und das kantonale Arbeitsamt sowie die Fremdenpolizei stets gemäss den eidgenössischen Richtlinien gehandelt hätten, wenn möglich auch etwas strikter – ist im Protokoll der Regierungsratssitzung sowie im Bericht des Arbeitsamtsvorstehers und des Fremdenpolizeichefs erkennbar, dass Ballmer und Hofer ihre eigene Verwaltungstätigkeit vehement rechtfertigten und ganz und gar nicht für eine «zu large

643 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Kantonale Fremdenpolizei Baselland, der Leiter Karl Hofer, Kantonales Arbeitsamt, der Vorsteher Dr. A. Ballmer, Pratteln, 16. Dezember 1964, an die Polizeidirektion Baselland, Liestal: Interpellation Fritz Waldner (SP, Birsfelden) und Mitunterzeichner vom 7. Dezember 1964 zu den Fragen der Ausländerbeschäftigung und der Überfremdung, S. 1.

644 Ebd., S. 2.

645 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Kantonales Arbeitsamt, der Vorsteher Dr. A. Ballmer, Pratteln, 17. Dezember 1964, an die Polizeidirektion Baselland, Liestal: Interpellation Fritz Waldner (SP, Birsfelden) und Mitunterzeichner vom 7. Dezember 1964 zu den Fragen der Ausländerbeschäftigung und der Überfremdung, S. 1.

Zulassungspraxis» verantwortlich gemacht werden wollten, wie es Waldner tat. Ballmer und Hofer wiesen ihre diversen Kontrollanstrengungen nach und stellten dar, inwiefern diese politisch und wirtschaftlich erwünscht respektive vom Bund erlaubt und von den Ressourcen her möglich waren. Interessant in dieser Darstellung der Praktiker ist, dass die begrenzten Ressourcen der Amtsstellen fast zwangsläufig zu einem liberalen Regime führten, da man keine Regeln einführen wollte, zu deren Durchsetzung man verwaltungstechnisch gar nicht in der Lage war. So bemerkten Ballmer und Hofer, wie unrealistisch die Durchsetzung der von Waldner gestellten – in der Landratsdebatte breit befürworteten, in seinem Schlussvotum sogar von Löliger (eventuell bloss zum Zweck der Beschwichtigung der Gemüter) unterstützten – Forderung war, dass Arbeitgeber verpflichtet werden sollten, Unterkünfte für ihre ausländischen ArbeiterInnen zur Verfügung zu stellen: «Eine einwandfreie Abklärung der Wohnungsverhältnisse vor der Erteilung einer Arbeitsbewilligung», die der Interpellant als «unbedingt notwendig» bezeichnet, ist [handschriftlicher Einschub von Löliger: vom Kanton aus] rein unmöglich. Sie zwänge zur Besichtigung der im Gesuch gemeldeten Unterkunft und brächte darum Umtriebe, die nur mit Hilfe eines grösseren Gehilfenstabes bewältigt werden könnten. Ein solcher Aufwand liesse sich im Hinblick auf das mögliche Rendement niemals rechtfertigen. Nach allen ökonomischen Grundsätzen muss aber auch im Verwaltungsbetrieb des Staates der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis stehen.»⁶⁴⁶

Die Kontrolltätigkeit von Arbeitsamt und Fremdenpolizei stiess nicht bloss schnell an ihre betrieblichen Grenzen, sondern vor allem auch an die volkswirtschaftlichen. Eine allzu strikte Kontrolle war nicht im Sinn der kantonalen Wirtschaft, und schon gar nicht eine spezifische kantonale Regelung, die der Wirtschaft des Baselbiets im schweizerischen Vergleich Standortnachteile bescheren würde, wie Ballmer zur Frage der «Verdrängung von Schweizerfamilien aus Wohnungen durch Ausländer», zu der «auf kantonalem Boden [...] gar nichts legiferiert werden kann», bekannte: «Eine kantonale Regelung wäre auch falsch, denn dadurch würden unsere Unternehmer gegenüber den Unternehmern in anderen Kantonen in eine schlechtere Situation gebracht, die ihnen nicht zugemutet werden kann.»⁶⁴⁷ Zwar mischten sich bei Ballmer und Hofer ins wirtschaftsfreundliche, liberale Credo der basel-landschaftlichen Arbeitsmigrationspolitik, welche ihre erste Aufgabe in der Versorgung der kantonalen Wirtschaft mit den erforderlichen Arbeitskräften sah, auch Wünsche nach stärkerer Kontrolle, vor allem, um die Qualität der Ausländer zu überprüfen und um keine betrieblich und wirtschaftlich ungerechtfertigte Expansion von Unternehmen mittels

⁶⁴⁶ StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Kantonale Fremdenpolizei Baselland, der Leiter Karl Hofer, Kantonales Arbeitsamt, der Vorsteher Dr. A. Ballmer, Pratteln, 16. Dezember 1964, an die Polizeidirektion Baselland, Liestal: Interpellation Fritz Waldner (SP, Birsfelden) und Mitunterzeichner vom 7. Dezember 1964 zu den Fragen der Ausländerbeschäftigung und der Überfremdung, S. 5 f.

⁶⁴⁷ StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft, Nr. 1 vom 5. Januar 1965, S. 3.

Ausländerzuzug zuzulassen. Allerdings beschränkten sie ihre Wünsche nach entsprechenden Verschärfungen auf die Bundesebene, da sie Nachteile für die kantonalen Unternehmen durch eine eigenständige restriktive Regelung nicht verantworten konnten und wollten.

Diese zwischen eidgenössisch erwünschter Politik und kantonaler Praxis pendelnde Haltung zeigte sich exemplarisch bei der Frage des behördlichen Umgangs mit den sogenannten Pseudotouristen, das heisst den weitgehend unkontrolliert mit Touristenpass und ohne «Zusicherung zum Stellenantritt» einreisenden ausländischen ArbeiterInnen. Laut Ballmer reiste «in den letzten Jahren [...], abgesehen vom Baugewerbe, die grösste Zahl der ausländischen Arbeitskräfte mit dem Touristenpass in die Schweiz» ein,⁶⁴⁸ was an der Regierungsratssitzung vom 5. Januar einhellig als Problem angesehen wurde, weil erstens, wie Ballmer die Vermutungen der Regierungsräte bestätigte, diese «Praxis der Einreise ohne Arbeitsbewilligung» dazu beigetragen habe, dass sich «die Qualität der Arbeiter verschlechtert» habe,⁶⁴⁹ und zweitens «dadurch ein zusätzlicher Bedarf an Arbeitskräften ausgelöst worden» sei.⁶⁵⁰ Allerdings beschwichtigte Ballmer: «Es kann aber gesagt werden, dass kein Unternehmen Leute beschäftigt und bezahlt hat, die wirtschaftlich nicht gerechtfertigt waren.» Und vor allem nannte Ballmer zur Legitimation der an sich ungesetzlichen Praxis mit der Wirtschaft und dem Bund die beiden Kräfte, die ein Eingreifen der Baselbieter Behörden nicht als opportun erscheinen liessen, um keine kantonalen Standortnachteile zu gewärtigen: «Mit der Einreisemöglichkeit auf Grund eines Touristenpasses konnten sich die Arbeitgeber die Mühe der Rekrutierung von Arbeitskräften im Ausland ersparen. [...] In der ganzen Schweiz ist die gleiche Zulassungspraxis angewendet worden.»⁶⁵¹

Polizeidirektor Gürtler nannte dieses Phänomen der «Einreise zum Stellenantritt durch das sogenannte Hintertürli» am 14. Januar 1965 vor dem Landrat «eine Unsitte» der schweizerischen Zulassungspraxis, die «sich wie ein Virus etablierte», und erläuterte die Ursachen ausführlich, um exemplarisch aufzuzeigen, dass die kantonalen Behörden durch Bund und Wirtschaft quasi dazu gezwungen waren, ein unliebsames Phänomen zu tolerieren, um die kantonalen Unternehmen nicht bloss im interkantonalen, sondern zunehmend auch im internationalen Konkurrenzkampf nicht zu benachteiligen.⁶⁵² «Vergegenwärtigt man sich aber die Situation der Industrie und anderer Arbeitgeber, die mit Aufträgen überlastet sind und grossen Mangel an Arbeitskräften haben, die längst ersehnte Arbeitskraft aber in Persona griffbereit vor der Türe steht, sich anbietet und zudem noch geeignet ist. Soll man in diesem Falle das einige Zeit in Anspruch nehmende gesetzliche Verfahren durchspielen? Der legale Weg wäre

648 Ebd., S. 4.

649 Ebd., S. 5.

650 Ebd., S. 4.

651 Ebd.

652 LRB 607 vom 14. Januar 1965: Interpellation von F. Waldner und 11 Mitunterzeichnern betr. Überfremdung durch ausländische Arbeitskräfte, Wohnungsnot, S. 4.

gewesen, solche Touristen in den Heimatstaat zurückzuschicken zum Zwecke der legalen Wiedereinreise und zum Stellenantritt. Die eidgenössischen Stellen haben diese eingeschlagene Praxis [gemeint ist der Verzicht auf die Einhaltung des legal korrekten Weges] favorisiert. Die Verweigerung des Stellenantrittes wäre als unverständliche Härte, Schikane, Beamtensturheit und dergleichen ausgelegt worden. In den Druckperioden, so um 1960 herum, ist tatsächlich ein Grossteil der Arbeitskräfte eingereist, ohne die nötigen Formalitäten im Zeitpunkt der Einreise, also vor dem Stellenantritt, erfüllt zu haben. Neben der Tatsache, dass diese Art der Anstellung die Arbeitgeber der Mühe enthoben [sic], nach Italien zu reisen und die Rekrutierung vorzunehmen, wurde diese Art der Anstellung toleriert, weil bekannt war, dass Deutschland in Oberitalien eine sehr aktive Werbe- und Rekrutierungszentrale mit einem Bestand von ca. 200 Personen unterhielt und eine ernst zu nehmende Konkurrenz der schweizerischen Rekrutierung darstellte. Es wird jedoch in jedem einzelnen Fall untersucht, ob die angeforderte Arbeitskraft notwendig ist. Die kantonalen Organe halten vermehrt wieder an der Zusicherung zum Stellenantritt fest, d. h. an der legalen Einreise. Auch die Bundesbehörden kehren wieder auf eine strengere Praxis zurück.»⁶⁵³ Bereits fünf Tage später sollte es definitiv so weit sein, als der Bund am 19. Januar 1965 die Einreise von italienischen Staatsangehörigen ohne Zusicherung zum Stellenantritt verbot, um dem Nationalrat als Ausgleich zu dem zu ratifizierenden Italienerabkommen eine Verschärfung der Zulassungspraxis zu präsentieren.

Dass die kantonalen Behörden teilweise striktere Regelungen vorgezogen hätten, diese jedoch nicht in alleiniger Verantwortung, sondern bloss im Verbund aller Kantone auf eidgenössischer Ebene einführen wollten, zeigte sich in den Versuchen der kantonalen Arbeitsamtsvorsteher und Fremdenpolizeichefs, an ihren interkantonalen Konferenzen den Bund zu einem strengeren Regime zu bewegen. Ballmer und Hofer verwiesen in ihrem Bericht zur Interpellation Waldner auf entsprechende Bestrebungen bei der Ausarbeitung der bundesrätlichen Beschränkungsbeschlüsse von 1963 und 1964: «In der Vorbereitung dieser Beschlüsse haben wir Vertreter der Kantonalen Arbeitsämter und der Kantonalen Fremdenpolizeibehörden für eine striktere Fassung votiert, sind aber nicht durchgedrungen.»⁶⁵⁴ Das Scheitern der Interventionen der kantonalen Arbeitsamtsvorsteher und Fremdenpolizeichefs hatte allerdings nicht etwa zur Folge, dass die Kantone die vom Bund erlassenen Beschränkungsbeschlüsse möglichst strikte umsetzten, um die gewünschte Kontrolle zu erzielen. Im Gegenteil: Um sich nicht Vorwürfen der kantonalen Wirtschaft auszusetzen, strenger als andere Kantone zu handeln

⁶⁵³ Ebd., S. 4 f.

⁶⁵⁴ StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Kantonale Fremdenpolizei Baselland, der Leiter Karl Hofer, Kantonales Arbeitsamt, der Vorsteher Dr. A. Ballmer, Pratteln, 16. Dezember 1964, an die Polizeidirektion Baselland, Liestal: Interpellation Fritz Waldner (SP, Birsfelden) und Mitunterzeichner vom 7. Dezember 1964 zu den Fragen der Ausländerbeschäftigung und der Überfremdung, S. 5.

und die lokalen Unternehmen zu benachteiligen, gewährten die kantonalen Behörden ihren Unternehmen konsequent die in den Beschränkungsbeschlüssen vorgesehenen Ausnahmen.

Die Baselbieter Behörden hielten die Beschränkungsbeschlüsse des Bundes von 1963 und 1964 nicht bloss für völlig untauglich, wie sie vor dem Landrat und in der Vorbereitung der regierungsrätlichen Antwort auf die Interpellation Waldner klar darlegten. Das Prinzip der Ausländerzulassungsbeschränkung passte generell nicht in ihre Arbeitsmigrationspolitik, was sich darin äusserte, dass sie die Beschränkungsbeschlüsse an der Regierungssitzung vom 5. Januar 1965 gar nicht erst in die Diskussion der aktuellen Politik einbezogen.

Grundsätzlich ging es dem Regierungsrat darum, in der Landratsdebatte klar für seine liberale und «auf die menschliche Seite der Angelegenheit» Rücksicht nehmende Arbeitsmigrationspolitik einzutreten. Die Wirtschaft sollte die benötigten Arbeitskräfte erhalten, für eine Beschränkung sah man keinen Grund. Den vom Bund auf Druck der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats als Kompensation zum Italienerabkommen geplanten «Abbau der ausländischen Arbeitskräfte» wollte man nicht, Ballmer warnte vor «Störungen», wenn «der Bundesrat diesem Begehren nachgeben» wolle und «diese Arbeitskräfte irgendwo weggenommen» würden.⁶⁵⁵ Akzeptieren – wenn auch widerwillig und widerständig – mussten die basel-landschaftlichen Behörden den vom Bund initiierten Abbau kurz darauf dennoch, als der Bundesratsbeschluss vom 1. März 1965 die doppelte Plafonierung einführte und die bislang noch ziemlich folgenlos gebliebene Beschränkungspolitik deutlich verschärfte.⁶⁵⁶

Am eindrücklichsten zeigte sich die Überzeugung der Baselbieter Regierung, eine sowohl wirtschaftlich als auch sozial liberale Arbeitsmigrationspolitik zu verfolgen, in ihrer Sitzung vom 5. Januar 1965 bei der Besprechung des Familiennachzugs. Dessen Gewährung sah man schlicht als selbstverständlich an. Nachdem Hofer, der bereits die Bewilligungspraxis der Fremdenpolizei beim Familiennachzug als large bezeichnete, leise Kritik an der grosszügigen Praxis des Regierungsrats bei Rekursen gegen Entscheide der Fremdenpolizei geäussert hatte, die «in Baselland auf jeden Fall larger als in den Nachbarkantonen» sei, bekräftigte und begründete Gürtler die Haltung des Regierungsrats: «Es ist aber doch so, dass die Polizeidirektion jeden einzelnen Fall von Familiennachzug eingehend geprüft hat. Wir sind vielleicht nicht genügend large gewesen, denn sonst wären noch verschiedene gute Arbeitskräfte bei uns geblieben.» Worauf Leo Lejeune nachdoppelte und im Hinblick auf die vor dem Landrat zu vertretende Regierungsmeinung sagte: «Wir müssen ganz eindeutig dazu stehen, dass der Familiennachzug eine ganz natürliche Sache ist.»⁶⁵⁷

655 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft, Nr. 1 vom 5. Januar 1965, S. 8.

656 Siehe dazu unten, S. 345 ff.

657 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft, Nr. 1 vom 5. Januar 1965, S. 7.

Der basel-landschaftliche Regierungsrat sah eine menschliche Arbeitsmigrationspolitik einerseits als natürlich und andererseits als für die kantonale Wirtschaft notwendig an. Sollten die Baselbieter Arbeitgeber weiterhin geeignete ausländische ArbeiterInnen rekrutieren können, müssten die Aufenthaltsbedingungen gut sein, und dazu gehöre die Möglichkeit, die eigene Familie mitzubringen, da man sich in einer Konkurrenzsituation auf dem europäischen Arbeitsmarkt befinde. Ballmer berichtete in dieser Hinsicht, dass sich aufgrund der Konkurrenzsituation die Qualität der ins Baselbiet kommenden ArbeiterInnen bereits verschlechtert habe. Schuld daran seien «zur Hauptsache die verbesserten wirtschaftlichen Verhältnisse in Oberitalien [...], die dazu geführt haben, dass von dort keine Arbeitskräfte mehr rekrutiert werden können. Wir müssen deshalb mit Südtalienern vorlieb nehmen, die man in Oberitalien nicht will. [...] Ein weiterer Grund ist die Konkurrenz der EWG auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes in Italien.»⁶⁵⁸

Die liberale Haltung punkto Familiennachzug stützte sich massgeblich auf Einschätzungen von Hofer und Ballmer. Beide sahen aufgrund ihrer Erfahrungen in der Praxis, die sie mit statistischen Angaben belegen konnten, sowohl mögliche Auswirkungen des Italienerabkommens auf den Familiennachzug als auch das Thema «Assimilation» gelassen. Hofer bekannte: «In bezug auf die Assimilation habe ich keine grossen Bedenken, denn bekanntlich besteht bei den ausländischen Arbeitskräften eine grosse Rotation. Es ist nur ein Stock von ungefähr 30 Prozent vorhanden, der fest bei uns bleiben will. Man kann auch feststellen, dass sogar niedergelassene Familien wieder nach Italien ausreisen. Die Entlassungen aus der fremdenpolizeilichen Kontrolle bewegen sich denn auch in einem relativ bescheidenen Rahmen.» Worauf Ballmer bestätigte: «Man kann eindeutig feststellen, dass die Festsetzungstendenz bei den Italienern wesentlich kleiner ist als bei den Deutschen und Österreichern.»⁶⁵⁹ Und mit Blick auf das Italienerabkommen, bei dessen Diskussion die Furcht vor unkontrolliertem Familiennachzug eine grosse Rolle spielte: «Das Abkommen wird Auswirkungen haben. Es kann aber niemand sagen, wie diese sein werden. Persönlich glaube ich, dass man die Auswirkungen dieses Abkommens überschätzt.» Ballmer bekräftigte damit die von Polizeidirektor Gürtler geäusserte Meinung, wonach das «Italienerabkommen [...] Auswirkungen haben» werde, «die aber nicht allzu krass sein werden». Hofer teilte diese Sicht, indem er auf die eigene Entscheidungskompetenz setzte: «Im Gegensatz zum gesetzlichen Anspruch auf Niederlassung wird auf den Familiennachzug immer nur auf Grund eines konkret gestellten Gesuches eingetreten.»⁶⁶⁰ Ballmer seinerseits verpasste es nicht, nochmals darauf hinzuweisen, dass der Landrat und dessen Geschäftsprüfungskommission die Fremdenpolizei und sein Amt 1960/61 zu einer Liberalisierung des Familiennachzugs verpflichtet hatten, nachdem sie

658 Ebd., S. 5.

659 Ebd., S. 7 f.

660 Ebd., S. 8.

bereits zuvor «bei der Behandlung der vorliegenden Gesuche in einzelnen Fällen den menschlichen Überlegungen nachgegeben» hätten.⁶⁶¹ Eine liberale Praxis beim Familiennachzug sei also politisch gewollt, wobei laut Ballmer klargestellt sein müsse, dass mit dem Familiennachzug nicht der weitere Zuzug von ArbeiterInnen erfolge: «Unter Familiennachzug im eigentlichen Sinne darf nicht die Erteilung von Arbeitsbewilligungen an Frauen von hierlebenden [sic] Ausländern verstanden werden. Beim Familiennachzug handelt es sich darum, Frauen und Kinder nachkommen zu lassen, die bei uns nicht arbeiten wollen.»⁶⁶²

Die oben zitierten Voten von Gürtler und Lejeune zum Familiennachzug zeigen exemplarisch, wie einzig sich die Regierung in der Ausrichtung ihrer Arbeitsmigrationspolitik war. Es waren nicht bloss die vier bürgerlichen Regierungsräte, die am 5. Januar 1965 vehement für die von Löliger (FDP) und Gürtler (CVP) zusammen mit dem ebenfalls der FDP angehörenden Arbeitsamtsvorsteher Ballmer eine wirtschafts- und wachstumsfreundliche Politik betrieben. Der einzige SP-Vertreter in der Regierung, Leo Lejeune, vertrat dieselbe Linie, wobei er sich noch stärker als seine vier Regierungskollegen für die Berücksichtigung der menschlichen Anliegen der ItalienerInnen einsetzte. Auch Lejeune war für eine absolut liberale Zulassungspolitik: «Es kommt nach meiner Ansicht absolut nicht in Frage, die Einreise abzustoppen.» Und er trat entschieden für die grosszügige Rekurspraxis des Regierungsrats gegen als zu restriktiv befundene Entscheide des Arbeitsamts und der Fremdenpolizei ein: «Der Regierungsrat hat gegen den Rat von Arbeitsamt und Fremdenpolizei schon bisher aus menschlichen Gründen bei der Behandlung von Rekursen gegen die Erteilung von Arbeitsbewilligungen eine entgegenkommende Haltung eingenommen. Ob durch diese Haltung ein paar ausländische Arbeiter mehr oder weniger in die Schweiz hineingekommen sind, spielt gar keine Rolle.»⁶⁶³

Lejeune sprach sich eindeutig gegen die Interpellation seines Parteikollegen Waldner aus, auch wenn er ein gewisses Verständnis für das Unbehagen bei Arbeiterschaft und Gewerkschaften angesichts der eigenen Einflusslosigkeit auf den sich rasch vergrössernden «Bestand an Ausländern» zeigte: «Die Arbeitsplätze, die neu geschaffen worden sind, sind meistens ohne vorherige Rücksprache mit den hiesigen Arbeitern geschaffen worden. Die Arbeiterschaft hat diese Vermehrung praktisch einfach hinnehmen müssen.»⁶⁶⁴ Auch führte Lejeune die schlechte Stimmung in der Arbeiterschaft gegen das Italienerabkommen auf die Situation der Gewerkschaften zurück, die ihren Einfluss schwinden sähen, da die Unternehmer unterschiedliche Positionen zwischen Schweizer Gewerkschaftern und neuen Gewerkschaftsmitgliedern aus Süditalien, «die ein anderes Element darstellen», ausnützen würden und fänden, «dass mit den Arbeitern wieder

661 Ebd.

662 Ebd.

663 Ebd., S. 4.

664 Ebd., S. 6.

besser verhandelt werden kann, wenn zwei oder drei verschiedene Gruppen bestehen». ⁶⁶⁵ Gerade weil Lejeune «die Reaktionen in Arbeiterversammlungen auf das Einwanderungsabkommen mit Italien [...] ganz schlimm» fand, wollte er, dass der Regierungsrat sich für die Landratsdebatte zur Interpellation Waldner vornehme, «über die menschliche Seite der Angelegenheit [...] etwas ganz deutliches [sic] zu sagen». ⁶⁶⁶

Eine kleine Differenz, auch wenn man sich in den Grundsätzen ebenfalls einig war, gab es hingegen zwischen dem Regierungsrat und den beiden zuständigen Chefbeamten. Der Regierungsrat zeigte eine liberalere Haltung als die beiden Amtsstellen, was sich insbesondere in einer largen Rekurspraxis sowohl bei der Erteilung von Arbeitsbewilligungen als auch bei Begehren um Familiennachzug zeigte, wie Leo Lejeune sowie Karl Hofer und Ernst Boerlin übereinstimmend festhielten. ⁶⁶⁷ Hofer und Ballmer waren zudem erst 1960/61 durch den Landrat auf eine liberalere Linie gebracht worden.

4.3.3 Bestätigung des kantonalisierten Regimes trotz Konzeptwechsel der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik

Obwohl der im Folgenden dargestellte Konzeptwechsel von 1964 erstmals seit 1948 grosse Veränderungen in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik und erste Ansätze einer Zentralisierung mit sich brachte, indem der Bund einerseits die Liberalisierung des Arbeitsmarkts mit dem Abkommen mit Italien vorangetrieben und im Gegenzug Beschlüsse zur Begrenzung der Ausländerzulassung erlassen hatte, bestand das 1948 eingeführte kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime in grundsätzlich unveränderter Form weiter, wie sich an der soeben beschriebenen Festlegung der Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik von 1964/65 erkennen lässt. Der «Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte», die unter dem Vorsitz des BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei das bestehende System analysierte und den für die Zukunft erforderlichen Wandel zum Niederlassungsprinzip bei gleichzeitiger Beibehaltung der «Überfremdungsabwehr» ableitete, hielt als Grundaussage zur Zuständigkeit von Bund und Kantonen im schweizerischen Fremdenpolizeirecht, die sich «aus der föderalistischen Struktur unseres Landes erklärt», ⁶⁶⁸ bezeichnenderweise fest: «Die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen ist grundsätzlich Sache der Kantone. Diese können nach der heutigen Regelung weitgehend in eigener Kompetenz Aufenthaltsbewilligungen gewähren.» ⁶⁶⁹

⁶⁶⁵ Ebd.

⁶⁶⁶ Ebd., S. 4.

⁶⁶⁷ Ebd., S. 2, 7.

⁶⁶⁸ BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 42.

⁶⁶⁹ Ebd.

«Massnahmen zur Kontrolle der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern»: Der Bundesratsbeschluss vom 13. März 1964 «über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden»

Die fremdenpolizeiliche Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wurde 1964 erstmals seit 1949 leicht abgeändert und auf das neue, insgesamt jedoch nicht sehr bedeutsame Phänomen der Rekrutierung von AusländerInnen aus «entfernteren Ländern» hin angepasst. Der Bundesratsbeschluss vom 13. März 1964 «über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden», der den gleichnamigen Bundesratsbeschluss vom 21. April 1949 ersetzte, schuf dem EJPD die Möglichkeit, «der Eidgenössischen Fremdenpolizei die Kontrolle über die Zulassung aller ausländischen Arbeitskräfte, auch von Hausangestellten, landwirtschaftlichen Arbeitskräften und Saisonarbeitern, zu übertragen», was das EJPD mit einer Verfügung vom 16. März 1964 auch tat.⁶⁷⁰ Diese legte fest, «dass sämtliche Aufenthaltsgesuche erwerbstätiger Angehöriger aus *entfernteren Ländern*, auch Arbeitnehmer der erwähnten Berufsgruppen, der Fremdenpolizei von Anfang an zur Zustimmung zu unterbreiten seien».⁶⁷¹ Der Bund unterwarf somit «die Einwanderung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern einer besonderen Kontrolle».⁶⁷² Er verfolgte dadurch das Ziel, «die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte nicht mehr weiter ansteigen zu lassen»,⁶⁷³ und reagierte auf problematische neue Rekrutierungsabsichten der Schweizer Arbeitgeber, wie das EJPD in seinem Antrag «betreffend Massnahmen zur Kontrolle der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern» – dessen Titel den Zweck der Abänderung des Bundesratsbeschlusses vom 21. April 1949 «über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden» treffend benannte – dem Bundesrat erklärte: «Angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Arbeitskräften in den klassischen Rekrutierungsländern haben zahlreiche schweizerische Arbeitgeber und grosse Arbeitgeberorganisationen ihre Absicht bekannt gegeben, die Rekrutierung von Arbeitskräften in weiter entfernt liegende europäische und sogar aussereuropäische Staaten zu verlegen. Im Zusammenhang mit den vom Bundesrat beschlossenen verschärften Massnahmen zur Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte erachten wir die Erschliessung neuer Rekrutierungsmärkte als unannehmbar. Dies auch im Hinblick darauf, dass Arbeitskräfte aus entfernteren Ländern wegen ihrer Andersartigkeit überfremdungsmässig viel schwerer ins Gewicht fallen und hinsichtlich Betreuung, Eingliederung und Assimilierbarkeit zum Teil unlösbare Probleme aufwerfen. Die Zulassung von solchen Arbeitskräften kann daher nur bei zwingender Notwendigkeit infrage kommen und muss nach einheitlichen Gesichtspunkten entschieden werden. Eine zentrale Einreisekontrolle wie auch eine Koordination für begrenzte Aktionen in

670 Ebd.

671 Ebd. (Hervorhebung im Original).

672 Ebd.

673 Ebd.

kleinerem Rahmen muss durch die Bundesbehörden durchgeführt werden.»⁶⁷⁴ Das EJPD präzisierte den Fokus der beabsichtigten Kontrolle in weiteren Unterlagen zuhanden des Bundesrats: «Durch die neuen Massnahmen soll in erster Linie die Zulassung von Arbeitskräften aus jenen Ländern geregelt werden, die, sei es wegen ihres grossen Auswanderungspotentials, sei es wegen der Besonderheiten ihrer Auswanderungsgesetzgebung oder -praxis, ein Eingreifen der Bundesbehörden erfordern. Zu diesen Ländern gehören vor allem alle afrikanischen Staaten, die asiatischen sowie die nachgenannten europäischen Länder: Griechenland, Türkei, Portugal, Jugoslawien, Zypern und Malta.»⁶⁷⁵

Durch die Neuregelung wollten die eidgenössischen Behörden «einen lückenlosen Überblick über die Rekrutierungsaktionen erhalten und die Zuwanderung regulieren können».⁶⁷⁶ Allerdings blieb die Kontrolle auf die Zuwanderung aus entfernteren Ländern beschränkt: «Für die Angehörigen der übrigen Länder ist die Kompetenzverteilung durch diese Neuregelung nicht geändert worden.»⁶⁷⁷ Das bedeutete, dass der Bund zwar den Zuzug aus den Anfang der 1960er Jahre von den Arbeitgebern neu ins Auge gefassten Rekrutierungsgebieten zentral kontrollieren und somit eine planmässige Rekrutierung aus neuen Gebieten nötigenfalls verhindern konnte, die neue Regelung aber vor allem prophylaktische und symbolische Bedeutung hatte. Denn bezüglich der traditionellen Rekrutierungsländer, das heisst für alle bedeutsamen Rekrutierungsländer (de facto kamen nahezu sämtliche ausländischen ArbeiterInnen aus den vier Nachbarstaaten und aus Spanien), änderte sich hingegen überhaupt nichts.

Indem die Eidgenössische Fremdenpolizei ihre direkte Kontrolle der Ausländerzulassung mangels Kapazitäten auf die «entfernteren Länder» beschränkte, handelte sie getreu der seit 1948 im kantonalisierten Regime verfolgten Leitlinie, die Behandlung der Grosszahl der Gesuche den Kantonen zu überlassen und sich selbst bloss um diejenigen Fälle zu kümmern, von welchen sie die grösste «Überfremdungsgefahr» ausgehen sah. Bis 1964 waren dies erstens «Aufenthaltsbewilligungen für [...] ausländische Arbeitskräfte nach einem ununterbrochenen Aufenthalt von vier Jahren» gewesen, die in die Nähe der Anspruchsberechtigung auf eine Niederlassungsbewilligung kamen, und zweitens Aufenthaltsbewilligungen «für Ausländer in einer selbständigen Erwerbtätigkeit in Handel, Industrie oder Gewerbe, für Ausländer in gehobenen oder leiten-

674 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#249*, AZ 125.2, Zusammenfassung zum Antrag des Justiz- und Polizeidepartements vom 26. Februar 1964 betreffend Massnahmen zur Kontrolle der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern, S. 1 (Beilage zu: Sitzung des Schweizerischen Bundesrates. Auszug aus dem Protokoll, Freitag, 13. März 1964. Massnahmen zur Kontrolle der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern).

675 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#249*, AZ 125.2, EJPD, Bern, 26. Februar 1964. Ausgeteilt. An den Bundesrat. Massnahmen zur Kontrolle der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern, S. 4 (Beilage zu: Sitzung des Schweizerischen Bundesrates. Auszug aus dem Protokoll, Freitag, 13. März 1964. Massnahmen zur Kontrolle der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern).

676 BIGA, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, S. 82.

677 Ebd.

den Stellungen in einem Handels-, Industrie- oder Gewerbeunternehmen, für Angehörige akademischer, wissenschaftlicher und freier Berufe, zur Betätigung als Mitarbeiter im Verlags-, Zeitschriften- und Zeitungsgewerbe sowie als Journalisten für in- und ausländische Presseerzeugnisse». ⁶⁷⁸

Die Übernahme der Kontrollfunktion bei der «Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern» durch die Eidgenössische Fremdenpolizei war in den Kantonen absolut unbestritten. Der Bund informierte die Kantone über die geplante Abänderung des Bundesratsbeschluss vom 21. April 1949 «über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden» und gab ihnen die Gelegenheit zur Meinungsäusserung «anlässlich der Konferenz mit den Vertretungen der Kantonsregierungen über Massnahmen zur Konjunkturdämpfung, die am 7. Januar 1964 in Bern stattfand», worauf das EJPD feststellen konnte: «Einwendungen gegen diese Kompetenzabänderung sind weder an der erwähnten Konferenz noch nachträglich gemacht worden.» ⁶⁷⁹ Die Kantone waren einverstanden, weil sie mit den Bundesbehörden die Furcht vor der aus «entfernteren Ländern» drohenden «Überfremdungsfahr» teilten und weil die Neuregelung für die aktuelle Zulassungspraxis nur wenig bedeutsam war. Umstritten waren hingegen die Bundesbeschlüsse zur Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, weil sie direkte Auswirkungen auf die bisherige Praxis befürchten liessen. Bei diesen Erlassen konnten sich die Kantone allerdings im Interesse ihrer kantonalen Wirtschaft und im Kampf um möglichst weitgehende kantonale Arbeitsmarktsouveränität Ausnahmeregelungen ausbedingen, welche die Wirkung der Beschränkungsbeschlüsse entscheidend beschränkten. ⁶⁸⁰

Plafonierungspolitik des Bundes: Unerwünschte Eingriffe in die basel-landschaftliche Wirtschaftsfreiheit

Die Baselbieter Regierung kam nicht umhin, die vom Bund ab 1963 betriebene Plafonierungspolitik zu akzeptieren, obwohl diese nicht ihrer nach liberalem Credo geführten kantonalen Arbeitsmigrationspolitik entsprach. Während sie die sogenannte einfache Plafonierung, die beiden Bundesbeschlüsse von 1963 und 1964, welche eine Beschränkung der Ausländerzulassung zum Ziel hatte, noch gelassen über sich ergehen liess, da der Kanton mittels Ausnahmegewilligungen die Auswirkungen auf die kantonale Wirtschaft gering halten konnte, reagierte sie

⁶⁷⁸ Ebd.

⁶⁷⁹ CH-BAR#E4300C-01#1998/299#249*, AZ 125.2, EJPD, Bern, 26. Februar 1964. Ausgeteilt. An den Bundesrat. Massnahmen zur Kontrolle der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern, S. 4 (Beilage zu: Sitzung des Schweizerischen Bundesrates. Auszug aus dem Protokoll, Freitag, 13. März 1964. Massnahmen zur Kontrolle der Rekrutierung von Arbeitskräften aus entfernteren Ländern).

⁶⁸⁰ Davon zeugen z. B. die stetigen Versuche der kantonalen Behörden und Unternehmen, mit Ausnahmegesuchen an das BIGA zusätzliche Ausländerbewilligungen zu erhalten. Vgl. z. B. AB BL 1966, S. 310.

ausgesprochen heftig auf die Einführung der doppelten Plafonierung von 1965, die zusätzlich zur Begrenzung der Zulassung einen Abbau des Bestands der ausländischen Arbeitskräfte bezweckte. Die Baselbieter Behörden (die Vorsteher von Arbeitsamt und Fremdenpolizei stärker als der Regierungsrat) waren sich zwar durchaus bewusst, dass angesichts der öffentlichen Überfremdungsdebatte und des Rufs nach Konjunkturdämpfung die Bundesbehörden unter Druck standen, staatliche Eingriffe vorzunehmen und Resultate in der «Überfremdungsabwehr» vorzuweisen, doch geisselten sie (das heisst Adolf Ballmer als deren Verfasser) die Plafonierungspolitik des Bundes in ihrer Vernehmlassungsantwort zur doppelten Plafonierung von 1965 (und in der Folge Jahr für Jahr in ihrem Amtsbericht) als Zentralismus und als Eingriff in die wirtschaftliche Freiheit.

Grundsätzlich infrage stellen mochte Arbeitsamtsvorsteher Ballmer in der Vernehmlassung den vom Bund vorgesehenen Plafonierungsbeschluss nicht, umso heftiger kritisierte er jedoch, dass der Bund die Kantone in der Vorbereitung kaum mit einbezogen und die Meinungen der kantonalen Fremdenpolizeichefs und Arbeitsamtsvorsteher ignoriert hatte. Die Möglichkeit der schriftlichen Vernehmlassung war den Kantonen erst auf deren Wunsch hin an der kurzfristig anberaumten «Aussprache im Bundeshaus mit den Kantonsregierungen vom 5. Februar 1965 betreffend Massnahmen zur Begrenzung des Fremdarbeiterbestandes» überhaupt gewährt worden. Ballmer stellte daher das ernsthafte Interesse des Bundes an den Meinungen der Kantone infrage: «Angesichts des zeitlichen Druckes, unter dem die ganze Angelegenheit steht, zweifeln wir an Ihrer Möglichkeit, die Eingaben der Kantonsregierungen für die endgültige Redaktion des Beschlusses noch angemessen berücksichtigen zu können, möchten aber doch wünschen, dass ihre Argumente nach Möglichkeit noch Gehör finden. [...] Mit der grundsätzlichen Absicht, die der Bundesrat mit der zur Ablösung des geltenden Bundesratsbeschlusses vom 21. Februar 1964 vorgesehenen Neuregelung verfolgt, gehen auch wir völlig einig. Wir sind uns auch der Tatsache durchaus bewusst, dass sich nie eine Lösung wird finden lassen, der ungeteilte Zustimmung zuteil würde. Doch halten wir dafür, dass der Stimme der Kantone, die bisher die Hauptlast des Vollzuges «an der Front» getragen haben, mehr Beachtung geschenkt werden dürfte. Unseres Wissens haben die Vertreter der Kantonalen Arbeitsämter und der Kantonalen Fremdenpolizeibehörden schon im Vorbereitungsstadium gegen gewisse Einzelheiten der vorgesehenen Regelung wesentliche Einwendungen erhoben, denen – nach dem vorliegenden Konzept zu urteilen – kaum Rechnung getragen worden ist. Man mag uns glauben, dass wir ein wirkliches Interesse daran haben, mit den verantwortlichen Bundesbehörden am gleichen Strick zu ziehen. Die zentralistischen Tendenzen des vorliegenden Entwurfes indizieren in dieser Hinsicht eidgenössisches Misstrauen.»⁶⁸¹

681 StABL, VR 3205, M.1230.40.01, Konjunkturdämpfung 1963–1966, Mappe Konjunkturdämpfung I 1964–1966: Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Liestal, 10. Februar 1965, ba/Mo. An die Herren Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschafts- und des Eid-

Ballmer und die Baselbieter Regierung versuchten dennoch (allerdings vergeblich) möglichst viel für die Kantone zu retten, indem sie erstens den Geltungsbereich des Beschlusses mit Verweis auf den «bürokratischen Leerlauf» und den «ohnehin schon übermässigen <Papierkrieg>» auf die wenigen Branchen beschränken wollten, wo aufgrund der Betriebsgrössen der vorgesehene fünfprozentige Abbau des Ausländerbestands überhaupt von Relevanz war, und indem sie zweitens den Entscheid über Ausnahmegesuche den Kantonen vorbehalten wollten.⁶⁸² Insbesondere punkto Ausnahmegesuche kam Ballmer die Galle hoch, da er sich aufgrund der bei den Plafonierungsbeschlüssen von 1963 und 1964 von Baselland ausgewiesenen Resultate nicht zu Unrecht als vollzugsföderalistischen Musterknaben betrachtete: «Dass Behandlung und Entscheid von Ausnahmegesuchen den Kantonen entzogen und beim Bund zentralisiert werden sollen, betrachten wir nicht nur aus föderalistischen Erwägungen als unerwünscht, sondern auch als Misstrauensvotum gegenüber denjenigen Kantonen, die ihre Pflicht bisher offenkundig getan haben; dann aber auch als unpraktisch, weil unsere Organe im einzelnen Fall ohne Zweifel sachkundiger zu urteilen vermögen als eine zentrale eidgenössische Behörde, die ohnehin auf die Informationen von kantonaler Seite angewiesen sein wird. Unbestreitbare praktische Vorteile werden hier der Illusion einer (an sich erwünschten) einheitlichen Praxis der Kantone geopfert.»⁶⁸³

Die basel-landschaftlichen Behörden erfüllten auch ab 1965 ihre Pflicht und vollzogen die jährlich erlassenen Plafonierungsbeschlüsse des Bundes. Mit wie viel Widerwillen sie den eidgenössischen Vorgaben nachkamen und wie negativ sie deren Auswirkungen für die kantonale Wirtschaft aus liberaler Sicht beurteilten, zeigen die Amtsberichte des Regierungsrats jener Jahre, das heisst die von Arbeitsamtsvorsteher Ballmer verfassten Analysen der «Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage» in der Rubrik «Arbeitsnachweis» (aus dem Verantwortungsbereich von Polizeidirektor Gürtler). Noch einigermaßen neutral wurde die vom Plafonierungsbeschluss von 1965 angestrebte zahlenmässige Auswirkung genannt: «Nachdem die Zahl der im Kanton beschäftigten kontrollpflichtigen Ausländer Ende August 1964 (mit 30'437 Personen) zum erstenmal wieder etwas niedriger gewesen war als die Rekordzahl des jeweiligen Vorjahres, war sie Ende August 1965 mit 24'634 Arbeitskräften ganz bedeutend niedriger, nämlich um gut 19%! [Absatz] Dieser an sich immer noch recht hohen Zahl kontrollpflichtiger ausländischer Arbeitskräfte in der Hochsaison 1965 entspricht ein völlig ausgepowerter einheimischer Arbeitsmarkt.»⁶⁸⁴ Die «Wirksamkeit der offiziellen Beschränkungsmassnahmen» wurde mittels Stichtagvergleich nachgewiesen: «Für unsern Kanton ergibt er, dass Ende Februar 1966 insgesamt 783 ausländische Arbeitskräfte oder 3,7% weniger als Ende Februar 1965 in der Baselbieter Wirtschaft tätig gewesen

genössischen Justiz- und Polizeidepartementes. Massnahmen zur Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften, S. 1 f.

682 Ebd., S. 2 f.

683 Ebd., S. 3.

684 AB BL 1965, S. 292 f.

sind. Dass der Rückgang nicht die offiziell verfügbaren 5% beträgt, hängt damit zusammen, dass Betriebe mit 10 und weniger Ausländern keinen [sic] abzubauen hatten.»⁶⁸⁵ Offen negativ beschrieb Ballmer hingegen die Auswirkungen der Eingriffe des Bundes auf den Baslerbieter Arbeitsmarkt und auf die Unternehmen: «Unter der Wirkung der vom Bundesrat durch Beschluss vom 26. Februar 1965 verschärften betriebsweisen Plafonierung der Gesamtpersonal- und erstmals kumulativ auch der Ausländerbestände sind die Entwicklungsmöglichkeiten der Betriebe recht spürbar beschränkt worden. [...] Dazu kommt, dass immer neue industrielle Betriebe zuwandern oder neu entstehen, was die Mangellage auf dem seit langem ohnehin völlig ausgepowerten Arbeitsmarkt um so spürbarer verschärft, als die nun bereits drei Jahre andauernden offiziellen Eingriffe auf dem Arbeitsmarkt die Rekrutierung zusätzlicher Arbeitskräfte erschweren, ja vielfach sogar verunmöglichen. Massgebend für die Beurteilung der Marktlage ist zwar noch immer der Grad der Ausländerbeschäftigung. Das Bild, das sie uns vermittelt, ist aber darum verfälscht, und die akute Mangelsituation erscheint etwas weniger akzentuiert, weil eine auch auf dem Arbeitsmarkt völlig freie Wirtschaft mehr Ausländer beschäftigen würde.»⁶⁸⁶ Seine grundsätzlich negative Beurteilung der Eingriffe des Bundes in den kantonalen Arbeitsmarkt schwächte Ballmer durch die Anerkennung der unter anderem dadurch erfolgten «gewissen Beruhigung der konjunkturellen Überspannung» etwas ab.⁶⁸⁷ Auch präziserte er, dass nicht der gesamte Rückgang um fast 6000 kontrollpflichtige ausländische ArbeiterInnen auf den Plafonierungsbeschluss zurückzuführen sei. So begrüsst er die Wirkung «des Bundesratsbeschlusses vom 19. Januar 1965, der die wilde Einwanderung unterbunden und das Engagement von Pseudo-Touristen verunmöglicht und das weitere Entstehen eines unechten Bedarfes und einer zusätzlichen Nachfrage verhindert hat». Zudem anerkannte Ballmer «vielleicht auch eine unter dem Druck der offiziellen Abbau- und Beschränkungsmassnahmen etwas verstärkte arbeitskraftsparende Rationalisierung in einzelnen Betrieben».⁶⁸⁸ Und schliesslich nannte er die Berichtigung der Bestandeskontrolle in den Unternehmen anhand des bundesrätlichen Beschränkungsbeschlusses, der die Betriebe erstmals verpflichtete, die Personalien der beschäftigten AusländerInnen dem Arbeitsamt zu melden, als Ursache der starken Abnahme der Ausländerzahlen. Ballmer verzichtete allerdings darauf, den Anteil dieses unechten Rückgangs im Amtsbericht zu beziffern, hatte doch der Umstand, dass es sich um rund die Hälfte handelte und Ballmer in einem entsprechenden Pressebulletin des Arbeitsamts vom 15. Juli 1965 Schwierigkeiten im Meldewesen zwischen den verschiedenen an der Ausländerkontrolle beteiligten Behörden und daher systembedingt wenig zuverlässige Stichtagszählungen einräumte, den Gegnern der liberalen kantonalen Arbeitsmigrationspolitik 1965 neue Munition gegeben. Fritz Waldner, der als Gemeindeverwalter von Birsfelden

685 Ebd., S. 294.

686 Ebd., S. 292.

687 Ebd.

688 Ebd., S. 293 f.

in das komplexe Erfassungssystem involviert war, reichte am 13. September 1965 im Landrat eine Interpellation ein, um das Versagen des Kantons, insbesondere des Arbeitsamts, in der Ausländerkontrolle anzuprangern.⁶⁸⁹

Nachdem Ballmer im Amtsbericht 1965 die Baselbieter Kritik an der Konjunkturdämpfungs- und «Ausländerabbaupolitik» des Bundes noch gemässigt geäußert und einzelne, einmalige positive Effekte ausgemacht hatte, verschärfte er ab 1966 wegen dem «völlig ausgelaugten einheimischen Arbeitsmarkt»⁶⁹⁰ den Ton und geisselte die Jahr für Jahr erlassenen Beschränkungsbeschlüsse in markigen Worten als Eingriffe des Bundes in die freie (kantonale) Wirtschaft: «Die offiziellen Eingriffe in das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte haben zwar die Auftriebsmomente in mancher Hinsicht und in weiten Bereichen abflauen lassen. Der gute Geschäftsgang ist aber doch noch recht allgemein. Seine Fortdauer vermögen nicht offizielle Eingriffe zu gewährleisten und zu sichern. Das vermag einzig die Freiheit des selbstverantwortlichen Unternehmertums. Die Rückkehr zur Freiheit wird darum mehr nützen als schaden.»⁶⁹¹

1966 konnte Ballmer in diesem Sinn als kleinen Lichtblick vermelden, dass im Beschluss vom 1. März 1966 die Grenzgänger wieder von den Beschränkungsmaßnahmen ausgenommen wurden.⁶⁹² Diese Lockerung war auf Intervention der Grenzkantone hin zustande gekommen. Unter anderem hatte der Baselbieter Regierungsrat dem Bundesrat am 12. Mai 1965 eine entsprechende Eingabe unterbreitet, nachdem der Landrat dies ebenfalls einhellig gefordert hatte.⁶⁹³

4.4 «Stabilisierungspolitik» mit Globalplafond und Kontingenten: Föderalistisch gebremste Zentralisierung des Arbeitsmigrationsregimes (1970)

4.4.1 Migrationspolitische Epochenwende vom Laisser-faire zum Stabilisierungsansatz

In der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik lässt sich in weit gefasster Perspektive ein langfristiger Paradigmenwechsel vom Prinzip des Laisser-faire in den 1950er und 60er Jahren hin zum Stabilisierungs- und Kontingentierungsansatz der 1970er

689 LRB 828 vom 13. 9. 1965: Interpellation von F. Waldner betr. lückenhafte Fremdarbeiterkontrolle; LRB 866 vom 27. 9. 1965: Interpellation von F. Waldner betr. Führung der Ausländerkontrolle beim kantonalen Arbeitsamt. Antwort des Regierungsrates. – Waldner forderte zwei Jahre später nochmals eine genauere statistische Erfassung der Ausländer. Vgl. LRB 1430 vom 23. 2. 1967: Kleine Anfrage von Fritz Waldner betr. Zahl aller ausländischer Arbeitskräfte.

690 AB BL 1966, S. 305.

691 Ebd., S. 304.

692 Ebd., S. 305.

693 AB BL 1965, S. 31. Vgl. dazu: LRB 714 vom 8. 4. 1965: Interpellation von F. Burg und 7 Mitunterzeichnern betr. Reduktion ausländischer Arbeitskräfte, Einbezug der Grenzgänger; LRB 725 vom 29. 4. 1965: Interpellation von F. Burg betr. Reduktion der ausländischen Arbeitskräfte. Antwort des Regierungsrates.

Jahre feststellen, mit dem der Bund die Einwanderung aktiv steuern und begrenzen wollte. Innerhalb dieses Paradigmenwechsels in der Schweizer Migrationspolitik hin zur Wachstumsbewältigung markierte das Jahr 1970 eine Epochenwende und eignet sich als Beobachtungsbrennpunkt, in dem längerfristige Umwälzungen deutlich sichtbar werden.

Einerseits kam mit der radikal ausländerfeindlichen Schwarzenbach-Initiative die wirkungsmächtigste Überfremdungsinitiative der Schweizer Geschichte zur Abstimmung. Die Initiative, die wie kaum ein zweites Volksbegehren die Schweiz spaltete, forderte als wichtigste «Massnahmen gegen die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Überfremdung der Schweiz», dass erstens der Ausländeranteil in jedem Kanton ausser Genf auf 10 Prozent der Schweizer Wohnbevölkerung beschränkt werde – nicht mitgezählt wurden Saisonarbeiter und Grenzgänger – und dass zweitens «keine Schweizer Bürger wegen Rationalisierungs- oder Einschränkungsmassnahmen entlassen werden dürfen, solange im gleichen Betrieb und in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiten».⁶⁹⁴ Andererseits verschärfte der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung unter dem Druck der Überfremdungsbewegung seine Arbeitsmigrationspolitik mit der «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» vom 16. März 1970 entscheidend und richtete diese grundlegend neu aus. Der Bundesrat griff mit seiner «neuen Fremdarbeiterregelung» in das freie Spiel des (Fremd-)Arbeitsmarkts ein und führte die «Stabilisierungspolitik» mit Jahreskontingenten zur Begrenzung der Einwanderung ein – den fortan dominierenden Ansatz in der Arbeitsmigrationspolitik.⁶⁹⁵

Die schon während der ganzen 1960er Jahre problemfixiert, aber wenig lösungsorientiert geführte Diskussion um die «Fremdarbeiterpolitik» erhielt mit der Schwarzenbach-Initiative ihren entscheidenden Katalysator. Die heftigen öffentlichen Auseinandersetzungen um das Volksbegehren beschränkten sich nicht nur auf dessen direkte Forderungen, sondern weiteten sich auf den verschiedenen Ebenen des schweizerischen politischen Systems zu einer Grundsatzdebatte über AusländerInnen in der Schweiz und vor allem über die «Fremdarbeiterpolitik» des Bundes aus.⁶⁹⁶ Die allgemeine Meinung lautete auf einen Nenner gebracht: Die bisherige Marschrichtung des Bundesrats, die – inklusive der paar seit 1963 ergriffenen, aber wirkungsarmen bis wirkungslosen Kontroll- und Beschränkungsmassnahmen – durch eine sehr liberale Zulassungspolitik und das weitgehende Fehlen von flankierenden Massnahmen (Stichwort Integration) bestimmt sei, habe zu drei Problemen geführt: zur Konjunkturüberhitzung, zu dem von Italien ausgehenden Druck zugunsten einer verbesserten Stellung

694 Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung (vom 20. März 1970), in: BBl 1970, S. 526 f.

695 Einen ähnlich grossen Paradigmenwechsel in der Schweizer Migrationspolitik stellte erst wieder die etappenweise Einführung des freien Personenverkehrs für EU-BürgerInnen am 1. Juni 2002 dar.

696 Vgl. Buomberger, Kampf gegen unerwünschte Fremde, S. 133–160.

seiner Staatsangehörigen und zu der in der Öffentlichkeit aufkeimenden Ausländerfeindlichkeit.⁶⁹⁷ Einen Kurswechsel seiner Politik hielt aus diesen Gründen selbst der Bundesrat für nötig.

4.4.2 Die «neue Fremdarbeiterregelung»: Reaktion des Bundesrats auf die Herausforderung «Schwarzenbach»

Unter dem vehementen Druck der am 20. Mai 1969 eingereichten Schwarzenbach-Initiative, die als direktdemokratisches Korrektiv zur Ausländerpolitik des Bundes wirkte, bemühte sich der Bundesrat in Zusammenarbeit mit dem BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei ab dem Frühling 1969 um eine klare Verschärfung der «Fremdarbeiterpolitik». Er wollte damit James Schwarzenbachs Initiative, der ein Abstimmungserfolg durchaus zugetraut werden musste, Wind aus den Segeln nehmen. Denn gemäss seiner Botschaft an das Parlament war der von der Initiative geforderte «übermässige Abbau [...] volkswirtschaftlich nicht tragbar, da er zu schweren wirtschaftlichen Störungen und insbesondere zu zahlreichen Betriebsschliessungen führen würde, wodurch auch die schweizerischen Arbeitnehmer betroffen würden».⁶⁹⁸ Laut den vorsichtigen Berechnungen des Bundesrats müsste «der Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter um mehr als die Hälfte, und zwar von 365'000 auf 160'000, reduziert werden».⁶⁹⁹ Statt diesem massiven «Abbau» von ausländischen ArbeiterInnen, der zudem die bilateralen Übereinkünfte über die Niederlassung sowie die europäische Menschenrechtskonvention im Bereich der Familienzusammenführung verletzt hätte, wollte der Bundesrat eine Stabilisierung des Ausländerbestands erreichen. Er musste dabei die Balance zwischen aussenpolitischen Verpflichtungen (Abkommen mit Italien von 1964) und divergierenden innenpolitischen Forderungen von Wirtschaft und Überfremdungsbewegung halten: «Um der bestehenden Überfremdungsgefahr zu begegnen, ist als Nahziel die Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (Jahresaufenthalter und Niedergelassene) zu verwirklichen. Ferner ist die bisherige Politik, die Verteilung der ausländischen Arbeitskräfte auf die Betriebe und Wirtschaftszweige schrittweise wieder den Marktkräften zu überlassen, weiterzuführen. Sollten diese Massnahmen nicht den gewünschten Erfolg haben, so müssten wir Vorkehren prüfen, die zu einer Verminderung der ausländischen Wohnbevölkerung führen.»⁷⁰⁰ Neben den verschärfenden Massnahmen, die jedoch nie den Liberalismus als Grundsatz der Arbeitsmarktpolitik infrage stellen sollten, sah der Bundesrat auch erste Schritte hin zu einer Politik der erleichterten Einbürgerung und der Assimilation vor,

⁶⁹⁷ Mahnig/Piguet, *Immigrationspolitik*, S. 69.

⁶⁹⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung (vom 22. September 1969), in: BBl 1969, S. 1065.

⁶⁹⁹ Ebd.

⁷⁰⁰ Ebd.

immer unter der Annahme, dass die «Überfremdung» der Schweiz Tatsache oder zumindest eine äusserst reale Gefahr sei: «Als zusätzliche Massnahme zur Überfremdungsabwehr ist die Assimilation der sich langfristig in unserem Land aufhaltenden Ausländer zu fördern. Da der Bestand der ausländischen Kinder unter 16 Jahren heute schon einen Viertel der ausländischen Wohnbevölkerung ausmacht und in den nächsten Jahren noch zunehmen dürfte, soll überdies die Einbürgerung der in der Schweiz aufgewachsenen ausländischen Kinder erleichtert werden.»⁷⁰¹ Mit diesem Vorschlag zog der Bundesrat implizit die Konsequenzen aus dem offensichtlichen Scheitern seiner bisher praktizierten «Gastarbeiterpolitik», welche die Zuwanderung auf Dauer vergeblich zu verhindern versuchte, und begann – wenn auch noch sehr zögerlich – den Weg in Richtung «Integrationspolitik» zu beschreiten. Schritte in diese Richtung drängten sich auf, weil erstens die Wirtschaft zunehmend auf im Land verbleibende, eingearbeitete ausländische ArbeiterInnen setzte, zweitens Italien mit steigenden Durchsetzungschancen die Erleichterung des Familiennachzugs verlangte, drittens auf supranationaler Ebene der Ausbau der Rechte von ImmigrantInnen vorangetrieben wurde und viertens in der Schweiz Experten eine Vereinheitlichung des Arbeitsmarkts empfahlen.⁷⁰²

Zentral für einen Abstimmungserfolg gegen Schwarzenbach war für den Bundesrat jedoch nicht das Aufzeigen von Integrationsmodellen, sondern die Tatsache, dass er dem Stimmvolk eine glaubwürdige, realisierbare «Stabilisierungspolitik» präsentieren konnte. Blosser Stabilisierungsziele genügten nicht mehr, weil der Bundesrat seine migrationspolitische Glaubwürdigkeit zwischen 1962 und 1968 verspielt hatte, indem er verschiedene Stabilisierungs- und Begrenzungsbeschlüsse erlassen hatte, welche die anvisierten Ziele – notabene aufgrund von Konzessionen an Wirtschaft und Kantone! – allesamt verfehlt hatten. Die Wirkungslosigkeit der bundesrätlichen Massnahmen war jedes Jahresende schwarz auf weiss an den stetig steigenden Ausländerzahlen abzulesen. Zuletzt war im März 1968 die erste, 1965 im Nachgang an Proteste gegen das Abkommen des Bundesrats mit Italien von 1964 eingereichte Überfremdungsinitiative von ihren Initianten zurückgezogen worden, weil der Bundesrat am 28. Februar 1968 einen Beschluss zur Reduktion des Ausländeranteils an der Bevölkerung erlassen hatte und somit die wichtigsten Forderungen der Initianten umzusetzen schien. Allerdings sollte sich auch dieser Bundesratsbeschluss als zahnloser Papiertiger erweisen.⁷⁰³ Aufgrund solcher Erfahrungen verzichtete Schwarzenbach ausdrücklich auf die Möglichkeit, seine Initiative vor der Abstimmung zurückzuziehen.⁷⁰⁴ Der Druck auf den Bundesrat sollte bis zur Abstimmung hoch gehalten werden, damit dieser unabhängig vom Abstimmungsausgang gezwungen wäre, eine tatsächliche Reduktion der Zahl der AusländerInnen durchzusetzen.

701 Ebd., S. 1066.

702 Niederberger, Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren, S. 152.

703 Mahnig/Piguet, Immigrationspolitik, S. 76.

704 Ebd.

Um einen Erfolg der Schwarzenbach-Initiative an der Urne zu verhindern, musste der Bundesrat im Abstimmungskampf dem Stimmvolk als Alternative zu Schwarzenbachs radikalen Forderungen eine neue Arbeitsmigrationspolitik präsentieren können, die eine Begrenzung des Ausländeranteils *garantieren* würde. Zu diesem Zweck galt es, eine möglichst einfache und verständliche Lösung zu schaffen, die mehr Erfolg versprach als die verschiedenen wirkungslosen Stabilisierungsziele und Beschränkungsversuche der 1960er Jahre. Mit der Einführung der «Globalplafonierung» als gesamtschweizerisches Begrenzungssystem in der «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» vom 16. März 1970 gelang dies dem Bundesrat denn auch noch rechtzeitig.

Im ausländerpolitisch aufgeheizten Halbjahr vor der Abstimmung konnte der Bundesrat mit dieser «neuen Fremdarbeiterregelung» und dem im Abstimmungskampf dazu abgegebenen Versprechen, dass er die eben begonnene «Stabilisierungspolitik» weiterverfolgen würde, falls die Schwarzenbach-Initiative abgelehnt würde, neben dem Volk auch das Parlament zufriedenstellen. Nur vier Tage nach dem Erlass der Verordnung verabschiedeten die eidgenössischen Räte den Bericht des Bundesrats zur Schwarzenbach-Initiative. National- und Ständerat konnten nun dem Bundesrat in grosser Mehrheit folgen und die Initiative zur Ablehnung empfehlen, indem sie auf die «neue Fremdarbeiterregelung» verwiesen, die eine Stabilisierung der Ausländerzahlen bringen würde. Nach dem Erscheinen des Berichts des Bundesrats am 22. September 1969 stand die parlamentarische Unterstützung für den Bundesrat im Kampf gegen die Initiative noch keineswegs fest, hatte doch der Kommissionspräsident im Hinblick auf die am 10./11. November 1969 stattfindende Sitzung der vorberatenden Nationalratskommission zur Schwarzenbach-Initiative vom Bundesrat ultimativ verlangt, dass «ein klarer Vorschlag der Verwaltung über eine wirkungsvollere und darum verschärfte Fortführung der Beschränkungsmassnahmen vorliegen müsse, da sonst Nichteintreten auf den Bericht des Bundesrates beschlossen würde».⁷⁰⁵ Die Parlamentarier wollten aufgrund der Popularität der Initiativforderungen mit Blick auf die eidgenössischen Wahlen im Herbst 1971 die Initiative nicht ablehnen, ohne ihren Wählern eine «Lösung» des «Überfremdungsproblems» aufzeigen zu können.

Dem Bundesrat und den beiden für dieses Dossier verantwortlichen Bundesämtern, dem BIGA und der Fremdenpolizei, kam der Druck der Überfremdungsbewegung in Richtung einer verschärften «Fremdarbeiterregelung» gelegen. Liessen sich doch jetzt die seit Beginn der 1960er Jahre verfolgten Pläne der Bundesbehörden zur «Begrenzung der Fremdarbeiterbeschäftigung», die jeweils am Widerstand der Wirtschaft und der Kantone gescheitert waren, endlich

705 StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Neuregelung der Vorschriften über die Begrenzung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte. Kantonales Arbeitsamt Baselland. An die Herren Vorsteher der Kantonalen Arbeitsämter Bern, Genf, Graubünden, Neuenburg und St. Gallen, der Städtischen Arbeitsämter Zürich und Vevey. 21. November 1969, ba/lg.

durchsetzen,⁷⁰⁶ notfalls auch ohne Einigung mit Wirtschaft und Kantonen. Im Vernehmlassungsverfahren zur «neuen Fremdarbeiterregelung» zeigte sich, dass auch im heissen Winter vor der Schwarzenbach-Initiative zwischen Bund, Kantonen und Wirtschaft keine Einigung über eine neue Arbeitsmigrationspolitik zu erzielen war, obwohl sie die Ansicht teilten, dass die «Überfremdung» bekämpft werden müsse: der Bundesrat erliess seine massgeblich vom BIGA ausgearbeitete «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» schliesslich gegen den Widerstand mehrerer Kantone und der Arbeitgeber.

4.4.3 Die Kantone und die «neue Fremdarbeiterregelung» des Bundes

Ein «Grübel'scher Lösungsvorschlag» zur Zentralisierung der Arbeitsmigrationspolitik

Den Startschuss zur föderalistischen Auseinandersetzung um die neue, verschärfte Arbeitsmigrationspolitik gab der Direktor des BIGA, Botschafter Albert Grübel, im September 1969. Neu im Amt, erklärte er die «Fremdarbeiterpolitik» zu seinem wichtigsten Dossier und erarbeitete gemeinsam mit der eidgenössischen Fremdenpolizei Vorschläge für eine «neue Fremdarbeiterregelung», die er in einem Schreiben vom 18. September 1969 den Kantonen, das heisst den kantonalen Arbeitsämtern als den Vollzugsstellen der «Fremdarbeiterpolitik», unterbreitete und eine Woche später an der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vorstellte. Nach weiteren Diskussionen mit den kantonalen Arbeitsämtern und Fremdenpolizeibehörden, wurde die «neue Fremdarbeiterregelung» am 28. November 1969 den Kantonen und Wirtschaftsverbänden in die Vernehmlassung gegeben. Diese Angelegenheit, die der Bund eigentlich auf den 20. Dezember abschliessen wollte, sollte sich zu einem langwierigen, mehrstufigen Verfahren auswachsen und schliesslich – trotz aller Einigungsversuche und Erweiterungen auf Detailfragen – Mitte Februar 1970 im totalen Dissens zwischen Bund und Gewerkschaften auf der einen Seite sowie Kantonen und Wirtschaftsverbänden auf der Gegenseite enden.⁷⁰⁷

⁷⁰⁶ Mahnig/Piguet, *Immigrationspolitik*, S. 70–79. – Namentlich die Eidg. Fremdenpolizei unter Elmar Mäder strebte griffige Massnahmen zur Abwehr der «Überfremdung» an. Vgl. Buomberger, *Kampf gegen unerwünschte Fremde*, S. 134.

⁷⁰⁷ Dem ersten Vernehmlassungsschreiben vom 28. November 1969 folgten zwei weitere Rundschreiben zu Detailfragen: das erste am 19. Dezember 1969 zum Verteilschlüssel der Ausnahmekontingente unter die Kantone, das zweite am 4. Februar 1970 mit speziell «heissen Punkten», zu welchen sich die Kantone nach der gescheiterten Einigungskonferenz vom 2. Februar nochmals schriftlich äussern wollten. StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Neue Fremdarbeiterregelung. Zweites Vernehmlassungsverfahren. Der Regierungsrat des Kantons Basellandschaft. An die Herren Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (am 12. Februar 1970 genehmigter Entwurf). – Bei dem für dieses Kapitel verwendeten Quellenmaterial handelt es sich um Handakten Löligers, genauer um ein Dossier, das der Vorsteher der Direktion des Innern 1969 und

Grübel stellte in seinem Bericht vom September 1969 drei Varianten einer grundsätzlich neuen «Fremdarbeiterregelung», der sogenannten «Globalplafonierung», vor: «drei gesamtschweizerische Begrenzungssysteme [...], mit denen einerseits die Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Jahresaufenthalter und Niedergelassenen erreicht und andererseits den in der Schweiz weilenden erwerbstätigen Aufenthaltern eine vermehrte Freizügigkeit eingeräumt werden soll». Durch die «Ablösung der betriebsweisen Plafonierung der ausländischen Arbeitskräfte durch eine gesamtschweizerische Begrenzung» sollten diese beiden bundesrätlichen Ziele zur «Fremdarbeiterfrage» endlich erreicht werden, was bisher nie gelungen war und auch per Ende 1969 nicht in Reichweite zu liegen schien.⁷⁰⁸

Wie umstritten die «neue Fremdarbeiterregelung» sein würde, wusste der BIGA-Direktor nur allzu gut und wollte daher am 22. Oktober 1969 an einer Aussprache, zu der er die Vertreter der kantonalen Arbeitsämter eingeladen hatte, die Diskussion auf die «technische und administrative Durchführbarkeit der zur Diskussion gestellten Varianten» beschränken, «wobei politische und wirtschaftliche Erwägungen zurückzustellen wären».⁷⁰⁹ Mit anderen Worten: An der generellen Stossrichtung der «neuen Fremdarbeiterregelung» gab es für die Kantone nichts mehr zu rütteln. Diskutieren konnten die Kantone nur noch über Details der drei Varianten.

Dass das geplante Vorgehen ein frommer Wunsch Grübels bleiben sollte, erwiesen die Reaktionen der Kantone, die direkt auf die politischen und wirtschaftlichen Grundsatzfragen abzielten und somit eine für die 1960er Jahre beispielhafte Debatte über den Vollzugsföderalismus anrissen. Die Kantone wollten sich die «neue Fremdarbeiterregelung» nicht vom Bund diktieren lassen, sondern pochten auf die Ende der 1940er Jahre erhaltene föderalistische Autonomie im kantonalisierten Arbeitsmigrationsregime. Sie kämpften um den Erhalt von kantonalen Entscheidungsbefugnissen, die sie seit dem Beginn der Plafonierungspolitik Anfang der 1960er Jahre durch die Zentralgewalt infrage gestellt sahen, und begnügten sich nicht mehr damit, den Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten und Eigenständigkeit dadurch wettzumachen, dass sie im Vollzug die einzelnen Bundeserlasse jeweils unterschiedlich auslegten.

Bevor jedoch die Reaktionen der Kantone auf Grübels Konzeption einer «neuen Fremdarbeiterregelung» zur Sprache kommen, soll hier zunächst diese selbst ausführlich dargestellt werden. Ausführlich deshalb, weil erstens der Vorschlag des BIGA-Direktors – trotz grosser Widerstände vonseiten der Kantone und der Wirtschaft in der Vernehmlassung – am 16. März 1970 vom Bundesrat ohne

1970 zum Thema «neue Fremdarbeiterregelung» unter der Protokollnummer 834 sammelte. Darin ist die Beschäftigung des federführenden Baselbieter Volkswirtschaftsdirektors mit der gleichnamigen Vorlage des Bundes dokumentiert, u. a. durch die für den Regierungsrat nötigen Akten des kantonalen Arbeitsamts, des in der «Fremdarbeiterpolitik» wichtigsten Amtes.

708 StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Neue Fremdarbeiterregelung. BIGA, Direktor Dr. A. Grübel. An die Kantonalen Arbeitsämter, Städtischen Arbeitsämter Zürich, Winterthur, Bern, Biel, Thun, St. Gallen. 18. September 1969.

709 Ebd.

nennenswerte Abstriche als «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» (BVO) erlassen wurde und hiermit also gleich die neue Arbeitsmigrationspolitik des Bundes in ihren Grundzügen zusammengefasst werden kann, und weil zweitens Grübel in einem viel beachteten Grundsatzreferat vor der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz die in Bezug auf den Föderalismus interessanten Punkte der neuen Regelung ausführlich besprach.

Bund und Kantone

Unter dem Titel «Probleme der Fremdarbeiterpolitik» hielt Grübel an der Jahresversammlung der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 25. September 1969 sein Antrittsreferat als neuer BIGA-Direktor. Er wollte in diesem Gremium einen Anstoss zur politischen Lösung des «Fremdarbeiterproblems» geben und seine Pläne einer «neuen Fremdarbeiterregelung» vorstellen.⁷¹⁰ Sodann sollte eine breit angelegte Diskussion «das Fundament für eine später zu formulierende Politik bilden», die der Überfremdungsbewegung den Boden unter den Füßen wegziehen würde.⁷¹¹ Wie Grübel in seinem Referat darlegte, standen für ihn die vier Grundpfeiler der «neuen Fremdarbeiterregelung» schon fest. Erstens sollte die Zulassungspolitik durch den Übergang von der Betriebsplafonierung zur Globalplafonierung klar verschärft werden. Zweitens brächte die Entplafonierung von länger als einem Jahr in der Schweiz tätigen AusländerInnen eine Liberalisierung des (Fremd-)Arbeitsmarkts.⁷¹² Damit verbunden wäre drittens die explizite Anerkennung der AusländerInnen in ihrer grossen Bedeutung für die Schweiz. Den vierten Grundpfeiler erwähnte Grübel in seinem Referat nicht explizit. Im Vernehmlassungsschreiben hatte dieser die Kantonsvertreter schon genug verärgert, denn die vorgesehene zentrale Kontrolle der Fremdarbeiterbewilligungen unter dem gesamtschweizerischen Globalplafond durch den Bund bedeutete eine Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund. Dieser letzte Grundpfeiler wurde von Bern offensichtlich gesetzt, weil bei einer Kontrolle nur durch die Kantone die Fremdarbeiterbewilligungen vermutlich zu grosszügig und nicht nach gleichen Massstäben vergeben worden wären.

Um die «neue Fremdarbeiterregelung» vorzustellen, fasste Grübel zunächst die bisherige, in seinen Augen ungenügende Arbeitsmigrationspolitik zusammen. Er legte dar, dass die starke Zunahme der Zahl der «Fremdarbeiter» in der Schweiz mit dem beispiellosen Wirtschaftsaufschwung einhergehe und damit zusammen-

⁷¹⁰ StABL, VR 3205, M.II.1970, 321: Jahresbericht 1969 der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, S. 5; StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Probleme der Fremdarbeiterpolitik. Referat von Botschafter Dr. Albert Grübel, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit an der Jahresversammlung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 25. September 1969 in Bern, S. 1.

⁷¹¹ Ebd., S. 10.

⁷¹² Das heisst, dass AusländerInnen mehr Rechte gewährt würden, namentlich Freizügigkeit für den Stellenwechsel innerhalb der Schweiz.

hänge. Das Ergebnis dieses «Wirtschaftswunders» sei aber nicht eine dankbare Anerkennung der uns wohlgesinnten Zeitumstände, sondern eine weitverbreitete Unzufriedenheit, die sich in Bezug auf die «Fremdarbeiterregelung» heute in der gefährlichen, zweiten Überfremdungsinitiative kristallisiert habe und deren Urheber eine wirklichkeitsfremde Vorstellung von den Möglichkeiten staatlicher Eingriffe hätten.⁷¹³ Grübel hielt den Überfremdungsgegnern entgegen, dass der Bund das «Problem der Fremdarbeiter» schon 1961 erkannt habe, aber nur bedingt handlungsfähig sei. Er verwies zum Beweis auf die Schlussfolgerungen der 1961 vom Bund zum «Problem der ausländischen Arbeitskräfte» eingesetzten Studienkommission, auf die er sich auch für seine «neue Fremdarbeiterregelung» stützte: Die Beschränkung des Ausländerbestands sei ein staatspolitisches Gebot und gerechtfertigt mit der Abwehr der «Überfremdungsgefahr». Sie dränge sich zudem aus wirtschaftspolitischen Überlegungen der Konjunkturdämpfung auf. Es sei nicht zu verantworten, «einen Wirtschaftskörper aufzubauen, der weit über das gegebene Arbeitskräftepotential hinausgehe und ohne Hunderttausende von Ausländern nicht funktionieren könne. Der schweizerische Wirtschaftsapparat müsse mit den landeseigenen Produktivkräften wieder besser in Einklang gebracht werden.»⁷¹⁴

Grübel sprach sich des Weiteren für eine Liberalisierung der Arbeitsmarkts für die ausländischen Arbeitskräfte und für eine verbesserte Integration der «guten ausländischen Arbeitskräfte» aus. Getreu der 1964 vollzogenen Abkehr vom «Rotationsmodell» sollte auf lange ansässige AusländerInnen in der Schweiz gesetzt werden, welche mehr Rechte auf dem Arbeitsmarkt erhalten sollten. Zudem plädierte Grübel für einen wertschätzenden Umgang mit den ausländischen ArbeiterInnen – durchaus im Sinn der Wirtschaft. Die AusländerInnen sollten auf dem Schweizer Arbeitsmarkt gut behandelt werden, damit sie eine möglichst gute Leistung erbringen würden.

Mit dieser «neuen Fremdarbeiterregelung» wollte der neue BIGA-Direktor das «Fremdarbeiterproblem» als «heiss umstrittenes Problem [...], bei dem sich keine Lösung finden lassen wird, die allen das bringt, was sie sich wünschen»,⁷¹⁵ endlich einer Kompromisslösung zuführen, die eine als Abstimmungspropaganda wirksame Konsolidierung der Ausländerzahl bringen würde. Dabei sollten die Wirtschaftskreise und die Kantone, die vor allem an Wachstum sowie an möglichst grosszügiger Ausländerbeschäftigung interessiert waren und die Interessen der von den neuen Regelungen betroffenen Betriebe vertraten, durch die Eingriffe des Bundes in den Arbeitsmarkt nicht allzu sehr vor den Kopf gestossen werden. Für den Abstimmungskampf gegen Schwarzenbach wäre es nämlich förderlich, wenn sich Wirtschaft und Kantone hinter die «neue Fremdarbeiterregelung» des Bundes stellen würden.

713 Ebd., S. 3–6. Die Initiative wollte der BIGA-Direktor im Kreis der Volkswirtschaftsdirektoren gar nicht gross diskutieren, da sich in ihrer ablehnenden Haltung ja alle einig seien. Ebd., S. 1.

714 Ebd., S. 6.

715 Ebd.

Die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren nahm Grübel in seinem Referat zur «Fremdarbeiterregelung» speziell in die vollzugsföderalistische Pflicht. Das BIGA sei «in besonderem Masse auf eine fruchtbare Zusammenarbeit mit den kantonalen Volkswirtschaftsdepartementen angewiesen», weil «die Gesetzgebung und die sogenannte Oberaufsicht dem Bund, die Durchführung und damit die unmittelbare Anwendung den kantonalen Behörden zugewiesen» seien: «Der Föderalismus wird bei diesem Zusammenwirken täglich auf die Probe gestellt.»⁷¹⁶ Der BIGA-Direktor zeigte gleichzeitig Verständnis und Härte gegenüber den Kantonen. Einerseits machte er deutlich, dass der Bund in der «Fremdarbeiterpolitik» auf die ausführenden Kantone angewiesen war, und wollte deshalb nicht allzu imperativ auftreten. Grübel bezeichnete daher die «für die Zukunft auszuarbeitenden neuen Regelungen» zur Lösung des «Fremdarbeiterproblems», die den Kantonen eine Woche zuvor zur Vernehmlassung unterbreitet worden waren, diplomatisch geschickt als «noch eindeutig im Stadium der Meinungsbildung» und als «kein endgültiges Programm der Bundesbehörden», und erklärte die Diskussion dazu für «völlig offen».⁷¹⁷ Andererseits wies Grübel die Kantone unmissverständlich darauf hin, dass sie Abstriche machen müssten, um einen eidgenössischen Kompromiss in der «Fremdarbeiterpolitik» gegen Schwarzenbach zu ermöglichen.

Zum Schluss des Referats forderte Grübel mit Nachdruck, dass sich die neu zu formulierende Ausländerpolitik – Kantonsinteressen hin oder her – noch vor dem Urnengang gegen Schwarzenbach in einer statistisch eindeutig nachweisbaren Stabilisierung der Ausländerzahlen niederschlagen müsse. Andernfalls seien «noch einschneidendere Massnahmen im Hinblick auf die anzustrebende Mobilisierung in Erwägung zu ziehen; denn die Erreichung des vordringlichsten Zieles – die Ablehnung der zweiten Überfremdunginitiative – darf auf keinen Fall gefährdet werden».⁷¹⁸ Im Hinblick auf den Abstimmungskampf nahm der BIGA-Direktor die Kantonsvertreter gegen alle föderalistischen Widerstände ins Gebet und machte ihnen mit Blick auf die europäische Wirtschaftsintegration und auf die Geschichte des Schweizer Bundesstaats einen verstärkten eidgenössischen Zentralismus beliebt. Den Herausforderungen einer rasanten industriellen und wirtschaftlichen Entwicklung in zusammengewachsenen Wirtschaftsräumen könne nur mit wirksamen Regelungen begegnet werden: «Ich übersehe natürlich nicht, dass sie als Volkswirtschaftsdirektoren die Aufgabe haben, sich für die wirtschaftlichen Interessen Ihrer Kantone und der bei Ihnen vertretenen Wirtschaftszweige einzusetzen und dass deshalb meine Ausführungen nicht überall auf wohlwollende Zustimmung stossen können. Ich möchte Sie aber bitten, bei Ihren Überlegungen zu berücksichtigen, dass wir im Zeitalter der wirtschaftlichen Integrationsbemühungen die Schweiz nicht in 25 desintegrierte Wirtschaftsgebiete, für die unterschiedliche Regelungen gelten, aufsplintern

⁷¹⁶ Ebd.

⁷¹⁷ Ebd.

⁷¹⁸ Ebd., S. 10.

können. Wir sollten dankbar sein, dass es vor mehr als 100 Jahren gelang, aus der Schweiz ein einheitliches Wirtschaftsgebiet zu formen, und können uns nun bei der heutigen stürmischen industriellen und wirtschaftlichen Entwicklung nicht den sich daraus ergebenden Konsequenzen entziehen.»⁷¹⁹

BIGA-Direktor Grübel sprach die Volkswirtschaftsdirektoren in dreierlei Rollen an: als Vollzugspartner des Bundes, als Interessenvertreter der Kantone und als Interessenvertreter der Wirtschaft. Darüber hinaus versuchte er die Regierungsräte auch als Persönlichkeiten anzusprechen, die unabhängig von den von ihnen verkörperten Rollen aufgrund ihrer persönlichen Überzeugung – in Grübels Sinn – entscheiden sollten. Grübel betonte somit die Schlüsselrolle der Kantone auch dann noch, als es eigentlich dem Bund darum ging, das Heft in die Hand zu nehmen und die BVO durchzusetzen. Dies und die mehrfachen Auftritte Grübels vor den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren und vor den Chefs der kantonalen Arbeitsämter verdeutlichten, dass der Schlüssel zur Schweizer Migrationspolitik bei den Kantonen und deren Behörden lag.

Staat und Wirtschaft

Grübel bewertete die Problematik von staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft aus einer grundsätzlich wirtschaftsliberalen Sicht, was bei ihm als ehemaligem Sekretär des Vororts des Schweizer Handels- und Industrievereins (1951–1967) nicht überrascht.⁷²⁰ Zur Unterstützung seines Plädoyers für gezielte staatliche Eingriffe bei der Arbeitsmigrationspolitik im absoluten Bedarfsfall zitierte er seinen ehemaligen Kollegen beim Vorort, Bernhard Wehrli, der schon 1960 in einem Artikel mit dem Titel «Droht der Schweiz eine Überfremdung?» in der «Neuen Zürcher Zeitung» voraussagte, «dass bei allem Wert, den wir der staatsfreien Sphäre der Wirtschaft beimessen, gewisse Eingriffe als kleineres Übel unvermeidlich sein würden».⁷²¹ Jetzt, 1969, war es für Grübel höchste Zeit für gezielte staatliche Eingriffe, die entschieden weiter gingen als die seit 1963 erfolgten. Diese zeigten zwar auch schon etwas Wirkung, aber im Hinblick auf die Schwarzenbach-Abstimmung noch nicht die erwünschte augenfällige Stabilisierung der Ausländerzahlen.

Um die Wirtschaft in seinem durchaus staatskeptischen Sinn für die «neue Fremdarbeiterregelung» zu gewinnen, präsentierte Grübel seine Pläne als ausgewogene Mischung zwischen verstärktem staatlichem Eingriff bei der Zulassung der AusländerInnen auf den Schweizer Arbeitsmarkt und einer Liberalisierung

⁷¹⁹ Ebd.

⁷²⁰ Zu Albert Grübel siehe Theres Steffen Gerber, Grübel, Albert, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 22. 12. 2011, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17211.php>.

⁷²¹ StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Probleme der Fremdarbeiterpolitik. Referat von Botschafter Dr. Albert Grübel, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit an der Jahresversammlung der Konferenz kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 25. September 1969 in Bern, S. 1.

des Binnenarbeitsmarkts. Einerseits sollte zwar das Ziel der Stabilisierung der Ausländerzahlen erreicht werden, indem mittels einer neuen Zulassungspolitik «ein Teil der ausländischen Arbeitskräfte, die die Schweiz verlassen, nicht mehr ersetzt werden kann».⁷²² Als Kompensation dieser Verluste für den Schweizer Arbeitsmarkt stellte Grübel andererseits der Wirtschaft «bereits in der Schweiz ansässige Ausländer, die neu ins Erwerbsleben treten», sowie «Ausnahmebewilligungen, die weiterhin in gewissen Fällen notwendig sein werden», in Aussicht.⁷²³

Eine Liberalisierung des Arbeitsmarkts wollte Grübel durch eine möglichst grosszügige Entplafonierung der in der Schweiz weilenden ausländischen JahresaufenthalterInnen erreichen. Gemäss der von Grübel favorisierten, liberalsten der drei vorgeschlagenen Varianten sollten alle länger als ein Jahr in der Schweiz arbeitenden JahresaufenthalterInnen nicht mehr an ihre erste Anstellung in der Schweiz gebunden bleiben, sondern auf ein besseres Angebot hin Betrieb und Kanton wechseln dürfen. Diese freie Bewegung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt war bislang den niedergelassenen AusländerInnen und allen länger als fünf Jahre in der Schweiz tätigen JahresaufenthalterInnen vorbehalten gewesen. Grübel verfolgte diese liberale Arbeitsmarktpolitik mit drei deklarierten, langfristigen Zielen: erstens Stabilisierung der Ausländerzahlen in der Schweiz, zweitens langfristige Bindung von «assimilierten» AusländerInnen an die Schweiz und drittens Strukturbereinigung der Schweizer Wirtschaft.

Die Reaktionen der Kantone

Die «neue Fremdarbeiterregelung» des BIGA wurde von den Kantonen sehr unterschiedlich aufgenommen. Eine Liberalisierung des Arbeitsmarkts im Zuge der Globalplafonierung entsprach den Bedürfnissen der starken Branchen und Regionen, nicht aber der strukturschwachen Regionen, wie z. B. der von der Textilindustrie geprägten Ostschweiz. Der BIGA-Direktor musste sich denn auch vehement gegen Forderungen von Wirtschaftsverbänden und Kantonsvertretern zur Wehr setzen, welche wirtschaftliche Strukturhaltung und Regionalplanung via Ausländerbeschäftigungspolitik betreiben wollten. Strukturschwache Betriebe sollten nach Grübels Willen nicht durch den kurzfristigen Einsatz von billigen ausländischen Arbeitskräften vor notwendigem Wandel geschützt werden. Grübel konterte mit dieser Erklärung eine Eingabe von Ostschweizer Volkswirtschaftsdirektoren vom 11. September 1969 an den Bundesrat gegen die negativen Auswirkungen eines liberalisierten (Fremd-)Arbeitsmarkts auf ihre wirtschaftlich schwächeren Kantone. Wegen der drohenden Abwanderung von «entplafonierten» AusländerInnen in andere Kantone, wo die Betriebe bessere Arbeitsbedingungen und Löhne anboten, forderten die Ostschweizer Kan-

⁷²² Ebd., S. 7.

⁷²³ Ebd., S. 8.

tone, schon bevor die Pläne des BIGA für eine «neue Fremdarbeiterregelung» im Detail bekannt waren, aus protektionistischen Gründen die Beibehaltung der Betriebsplafonierung und einen Marschhalt bei der Entplafonierung der AusländerInnen.⁷²⁴

Nachdem Grübels Pläne einer «neuen Fremdarbeiterregelung», welche die Kompetenzen der Kantone in der Ausländerzulassung und somit in der Arbeitsmarktpolitik beschneidet, an der VDK zu lebhaften Meinungsäusserungen der Kantonsvertreter geführt hatten,⁷²⁵ wurde der VSAA aktiv. Im Hinblick auf eine vom BIGA für den 22. Oktober 1969 einberufene Sitzung mit den kantonalen Arbeitsämtern koordinierten diese ihre Auffassungen zu dem ihnen in Vernehmlassung gegebenen «Arbeitspapier» des BIGA. Adolf Ballmer, Präsident des VSAA und Vorsteher des basel-basellandschaftlichen Arbeitsamts, sorgte dafür, dass nicht nur «die technische und administrative Durchführbarkeit der zur Diskussion gestellten Varianten» besprochen wurde, wie dies das BIGA vorgeschlagen hatte, sondern vor allem «die staatspolitische und wirtschaftliche Seite der vorgeschlagenen Lösungen».⁷²⁶ Die kantonalen Arbeitsämter brachten damit unter Ballmers Führung den starken Willen zum Ausdruck, nicht bloss technische und administrative Vollzugsstellen in den Kantonen zu sein, die sich die Arbeitsmigrationspolitik vom BIGA und von der Eidgenössischen Fremdenpolizei diktieren liessen. Der Mangel an Informationen über die Aufgaben der kantonalen Arbeitsämter unter den drei verschiedenen Varianten der «neuen Fremdarbeiterregelung» verstärkte bei ihnen zudem den Eindruck, Kompetenzen an den Bund zu verlieren.⁷²⁷

Doch schon ein Monat später war Ballmer aufgrund von Insiderinformationen aus dem Bundeshaus klar geworden, dass die am 22. Oktober koordiniert wiedergegebene ablehnende Haltung der kantonalen Arbeitsämter zur «neuen Fremdarbeiterregelung» beim BIGA nicht den erhofften Eindruck gemacht hatte, ebenso wenig wie die ebenfalls negative Einschätzung der Chefs der kantonalen Fremdenpolizeien, welche diese am 23. Oktober gegenüber Elmar Mäder, dem Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, geäussert hatten. Denn Ende November standen plötzlich nicht mehr drei Varianten einer «neuen Fremdarbeiterregelung» zur Debatte, sondern nur noch eine: die von Grübel

724 StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Auswirkungen der geltenden Fremdarbeiterbeschränkungen auf die ostschweizerische Wirtschaft. Die Regierungen der Kantone Glarus, Appenzell A. Rh., Appenzell I. Rh., St. Gallen, Graubünden und Thurgau. An den Schweizerischen Bundesrat. 10. und 11. 9. 1969.

725 StABL, VR 3205, M.II.1970, 321: Jahresbericht 1969 der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, S. 5.

726 StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Arbeitspapier «Neue Fremdarbeiterregelung». VSAA, Präsident Dr. A. Ballmer. An die Kantonalen Arbeitsämter, Städtischen Arbeitsämter Zürich, Winterthur, Bern, Biel, Thun, St. Gallen. Pratteln, 29. September 1969 ba/lg.

727 StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Kantonales Arbeitsamt Graubünden, Dr. G. Calonder, an Botschafter Dr. A. Grübel, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Chur, 24. 9. 1969. (In Kopie der Einladung des Verbands schweizerischer Arbeitsämter [siehe oben, Anm. 726] beigelegt.)

persönlich favorisierte, liberalste Fassung, die bei der Entplafonierung am weitesten ging⁷²⁸ und gleichzeitig die Bewilligungskompetenzen am stärksten von den Kantonen zum Bund verschob.

Dass die Vorlage im Schnellzugstempo ohne weitere Berücksichtigung der Kantonsmeinungen zu Detailfragen bereinigt wurde, hatte seine Gründe im Verlangen des Bundesrats nach einer baldigen, einfachen «neuen Fremdarbeiterregelung». Grübel erhielt vom Bundesrat den offiziellen Auftrag, am 10./11. November 1969 in der vorberatenden Nationalratskommission zur Schwarzenbach-Initiative seine Variante als offiziellen Vorschlag der Verwaltung vorzustellen, nachdem der Kommissionspräsident vom Bundesrat ultimativ eine wirkungsvolle Lösung verlangt hatte,⁷²⁹ worauf der Bundesrat an seiner Sitzung vom 5. November unter den verschiedenen Varianten dem «sicheren» Vorschlag des BIGA» den Vorzug gegeben hatte, weil dieser die Kontrolle des neuen Regimes dem Bund übertrug und nicht den Kantonen überliess. Eine den Kantonen weit genehmere Variante der Eidgenössischen Fremdenpolizei wurde vom Bundesrat verworfen, «weil die Eidgenössische Fremdenpolizei die Frage nach der sicheren Wirkung ihres Vorschlages nicht im Brusttone der Überzeugung bejahte, sondern erklärte, sie könne für den Erfolg ihres Vorschlages darum nicht vorbehaltlos garantieren, weil Erfolg oder Misserfolg unter anderem auch davon abhingen, wie konsequent die von ihr in Aussicht genommenen verschärften Massnahmen von den Kantonen durchgeführt würden».⁷³⁰

Ballmer wollte diese offensichtlich aus Misstrauen gegenüber den Kantonen verstärkte Zentralisierung des Arbeitsmigrationsregimes – und somit den Verlust der Hoheit über den Vollzug – nicht einfach hinnehmen und versorgte den Vorstand der Vereinigung der kantonalen Arbeitsämter mit den oben wiedergegebenen Informationen; dies in der Hoffnung, dass der Widerstand gegen eine «allzu Grübel'sche Lösung» wachsen und sich im – vom Bundesrat allerdings nur in abgekürzter Weise vorgesehenen – Vernehmlassungsverfahren oder an einer vom Bund geplanten Konferenz mit den Kantonen zum Thema Geltung verschaffen werde.⁷³¹

Die Einwände der Kantone gegen die «neue Fremdarbeiterregelung» trugen jedoch auch im Vernehmlassungsverfahren keine Früchte mehr. Als das am 18. September 1969 als grosse Grundsatzdebatte angekündigte Verfahren am 28. November schliesslich eröffnet wurde, war das Vernehmlassungsschreiben nicht mehr viel mehr als eine Information der Kantone und Verbände über die

728 Diese Variante erlaubte allen länger als ein Jahr in der Schweiz arbeitenden Ausländern den Kantons- und den Betriebswechsel.

729 Siehe oben, S. 354 ff.

730 StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Neuregelung der Vorschriften über die Begrenzung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte. Kantonales Arbeitsamt Baselland, Vorsteher Dr. A. Ballmer. An die Herren Vorsteher der Kantonalen Arbeitsämter Bern, Genf, Graubünden, Neuenburg und St. Gallen, der Städtischen Arbeitsämter Zürich und Vevey. 21. November 1969, S. 2.

731 Ebd., S. 3.

neue «Fremdarbeiterpolitik» des Bundes. Die Vernehmlassungsfrist war mit einhalb Monaten extrem kurz bemessen und Änderungsvorschläge sollten nur dann noch geäußert werden, wenn sie die Stabilisierungsziele nicht gefährdeten.⁷³² Unter dem Druck der Überfremdungsinitiative oktroyierte der Bund den Kantonen seine Stabilisierungsziele. Eine letzte, ebenfalls unerfüllte Hoffnung auf eine Einigung zwischen Bund und Kantonen bot die am 2. Februar 1970 in Bern abgehaltene Einigungskonferenz zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen.

Die Konferenz ergab dasselbe Resultat wie das Vernehmlassungsverfahren. Bei aller Einigkeit über die Notwendigkeit des Kampfes gegen die «Überfremdung» kamen sich Bund und Kantone in den Massnahmen zum Erreichen der Stabilisierungsziele auch in Bern nicht näher. Die Mehrheit der Kantone akzeptierte das System der Globalplafonierung weiterhin nicht, weil die Kontrolle der Fremdarbeiterbewilligungen von den Kantonen auf den Bund übertragen wurde. Ihre Interessen gegenüber dem Bund konnten die Kantone aber nicht durchsetzen, weil unter ihnen Uneinigkeit über die Folgen der Entplafonierung herrschte. Wirtschaftlich schwache Kantone hatten Angst, auf einem liberalisierten Arbeitsmarkt nicht mehr genügend «Fremdarbeiter» zu bekommen oder gar wegen der drohenden Abwanderung «Entplafonierte» an andere Kantone zu verlieren. Umgekehrt befürchteten wirtschaftlich starke Kantone wie Baselland einen Nachteil gegenüber den Entwicklungskantonen zu erleiden. Das BIGA sah nämlich als Korrektiv zum liberalisierten Arbeitsmarkt einen Verteilschlüssel der Ausnahmebewilligungen für AusländerInnen vor, der strukturschwachen Kantonen höhere Kontingente zusprach.⁷³³

Im Kontext der Massnahmen zur Dämpfung der Konjunkturüberhitzung

Die Diskussion um die «neue Fremdarbeiterregelung» zwischen Bund und Kantonen wurde stets im Kontext der Konjunkturdämpfung geführt. Mitte Januar 1970 verlor die «neue Fremdarbeiterregelung» sogar trotz Schwarzenbach zwischenzeitlich die Hauptaufmerksamkeit der Schweizer Wirtschaftspolitik, als der Bundesrat ein umfangreiches Massnahmenpaket zur Dämpfung der Konjunkturüberhitzung vorstellte, das vor allem wegen seiner Ausrichtung gegen die Exportindustrie umstritten war. In einem ganzen Bündel von Massnahmen betraf eine die «weitere Verschärfung bei der Rekrutierung zusätzlichen Perso-

732 StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Neue Fremdarbeiterregelung. EJPD, EVD. An die Kantonsregierungen. Bern, 28. November 1969.

733 Die Frage des Verteilschlüssels hatte im Vernehmlassungsverfahren so viel Aufmerksamkeit beansprucht, dass das BIGA auf Verlangen der Kantone das Verfahren Mitte Dezember ein erstes Mal verlängern musste, um in einem zweiten Rundschreiben einen «Vorschlag eines Verteilschlüssels» vorzulegen. StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Neue Fremdarbeiterregelung. Verlängerung der Vernehmlassungsfrist. EJPD, EVD. An die Kantonsregierungen. Bern, 19. Dezember 1969.

nals», das heisst die «vorläufige teilw. Sperre der mit Budget 1970 bewilligten zusätzlichen Personalkontingente». ⁷³⁴ Die verschärfte «Fremdarbeiterpolitik» wurde somit vom Bund explizit als Teil der Konjunkturdämpfungspolitik bezeichnet.

Ähnlich wie bei der «neuen Fremdarbeiterregelung» gab der Bundesrat am 15. Januar 1970 seine als dringlich erachteten Massnahmen zur Dämpfung der Konjunkturüberhitzung den Kantonsregierungen und Wirtschaftsverbänden in eine zeitlich sehr knapp terminierte und inhaltlich summarisch gehaltene Vernehmlassung. Die Kantone und Verbände konnten zu den Vorschlägen aus Bern nur bis Ende Januar Stellung nehmen. Immerhin liess der Bundesrat den Kantonen die Möglichkeit offen, sich an einer angekündigten Konferenz zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen am 2. Februar 1970 in Bern zu äussern. Dort sollten sowohl die Konjunkturdämpfungspolitik als auch die «neue Fremdarbeiterregelung» besprochen werden. ⁷³⁵

4.4.4 Die Haltung der basel-landschaftlichen Regierung zur «neuen Fremdarbeiterregelung»

Im Kontext der Konjunkturpolitik

Der Baselbieter Volkswirtschaftsdirektor Löliger vertrat in den beiden parallel stattfindenden Vernehmlassungen zur «Fremdarbeiterregelung» und zu den Konjunkturdämpfungsmassnahmen sehr wirtschaftsfreundliche und betont regionalpolitische Positionen. Einem sowohl ultraliberalen als auch föderalistischen Credo folgend, lehnte Löliger den konjunkturpolitischen Interventionismus des Bundes in beiden Vorlagen ab, weil er erstens davon ausging, dass die Eingriffe ins freie Marktgeschehen die erwünschte Wirkung nicht zeitigen würden und bloss einzelnen Wirtschaftszweigen und Regionen schaden, und weil er zweitens befürchtete, dass der Kanton gegenüber dem Bund entscheidend an wirtschaftspolitischen Kompetenzen einbüsse. ⁷³⁶

In der Frage der Konjunkturdämpfungsmassnahmen profilierte er sich als Fürsprecher der Exportwirtschaft. Er vertrat in der Vernehmlassung die Positionen

⁷³⁴ StABL, VR 3205, L.III.1970, 834; EFZD. An die Kantonsregierungen. Bern, 15. Januar 1970. 7/70, S. 1, 3. Die weiteren Massnahmen waren die Vorverlegung der im Rahmen des Gatt-Abkommens bereits beschlossenen Zollsenkungen, die Sterilisierung von Bundesgeldern, die Verschiebung nicht vordringlicher Bauvorhaben des Bundes, die Erschwerung von Abzahlungsgeschäften und die Herabsetzung der Sätze bei der Exportrisikogarantie.

⁷³⁵ StABL, VR 3205, L.III.1970, 834; EFZD. An die Kantonsregierungen. Bern, 15. Januar 1970. 32/70, S. 2.

⁷³⁶ StABL, VR 3205, L.III.1970, 834; Neue Fremdarbeiterregelung. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. An die Herren Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Liestal, 23. Dezember 1970, ba/lg, S. 3.

von deren Verbänden und betonte vor allem, dass die Exportindustrie nicht allein für die Konjunkturüberhitzung verantwortlich sei, die Dämpfungsmassnahmen jedoch vor allem auf sie zielten.⁷³⁷ Dass der basel-landschaftliche Regierungsrat beim Bund die Interessen dieses Wirtschaftszweigs vertrat, überrascht wenig, wenn man bedenkt, dass wichtige Branchen der Baselbieter Wirtschaft (z. B. die Uhrenindustrie) für den Export produzierten und die entsprechenden Verbände beim wirtschaftsnahen FDP-Regierungsrat immer ein offenes Ohr für ihre Anliegen fanden.

Löliger stützte sich nicht nur betreffend Konjunkturpolitik auf die regelmässig bei ihm eintreffenden Rundschreiben der Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels, Basel (VSIG), der Basler Handelskammer, der Schweizer Uhrenkammer (Chambre suisse de l'horlogerie) und des Vororts. Auch zum Thema «neue Fremdarbeiterregelung» konsultierte er die Wirtschaftsvertreter und teilte deren dezidiert antietatistischen Kurs.

Zudem versuchte der Baselbieter Volkswirtschaftsdirektor die beiden Vorlagen gegeneinander auszuspielen und führte die «unmittelbar bevorstehenden schärferen Massnahmen über die Begrenzung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte» gegen die unliebsamen Pläne des Bundesrats zur Dämpfung der konjunkturellen Auftriebskräfte ins Feld: Die restriktive «Fremdarbeiterpolitik» stehe «einer weiteren und uneingeschränkten Ausnützung der Konjunktur ohnehin im Wege», weshalb zusätzliche Konjunkturdämpfungsmassnahmen unnötig seien.⁷³⁸

Löliger nahm schliesslich – angesichts der vermehrt nur noch summarisch und kurzfristig durchgeführten Befragungen der Kantone – daran Anstoss, dass der Bund seiner Meinung nach die Vernehmlassung zu den Konjunkturdämpfungsmassnahmen bei den Kantonen bloss höflichkeitshalber durchgeführt habe und gar nicht an den Resultaten interessiert sei, wie die für eine Auswertung der Umfrage viel zu kurzen Fristen zeigten. Der Baselbieter Regierungsrat sah sich komplett übergangen und stellte das Vernehmlassungsverfahren des Bundes prinzipiell infrage: Es sei punkto bundesrätliches Konjunkturdämpfungsprogramm ja doch alles schon beschlossen.⁷³⁹ Im Winter 1969/70 hatte sich das Klima zwischen Bern und Liestal merklich abgekühlt, weil der Bund verstärkt wirtschaftspolitisch intervenierte und bei der Vernehmlassung zur «neuen Fremdarbeiterregelung» nicht auf die pointierten Baselbieter Forderungen einging.

737 StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. An den Herrn Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements. Entwurf vom 29. Januar 1970, S. 2.

738 Ebd., S. 1.

739 Ebd.

Die basel-landschaftliche Vernehmlassungsantwort: Heftige Ablehnung der «allzu Grübel'schen Lösung»

Die insgesamt klar negative basel-landschaftliche Vernehmlassungsantwort auf die Vorschläge aus Bern wurde vom Regierungsrat unter den Titel «Neugestaltung der Massnahmen zur Überfremdungsabwehr und zur Begrenzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften» gesetzt.⁷⁴⁰ Der Baselbieter Regierungsrat benannte damit – vom offiziellen Namen der Vorlage abweichend – unmissverständlich den Zweck, den der Bundesrat mit seiner «neuen Fremdarbeiterregelung» verfolgte. Die «Überfremdungsabwehr» wurde in der von Löliger und Ballmer entworfenen Stellungnahme der Baselbieter Regierung denn auch grundsätzlich sehr unterstützt. Das Konzept der Globalplafonierung mit der damit einhergehenden stärkeren Begrenzung der Ausländerbeschäftigung hingegen wurde als Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Kantone und der einzelnen Betriebe gezeisselt.⁷⁴¹

Die basel-landschaftliche Regierung blieb somit auch in der zweiten Zusatzrunde des Vernehmlassungsverfahrens bei ihrer Position, die sie schon am 23. Dezember 1969 und am 13. Januar 1970 in ihren ersten beiden Vernehmlassungsantworten deutlich gemacht hatte: sie stand in völliger Opposition zur vorgeschlagenen «neuen Fremdarbeiterregelung». In ihrem ersten Schreiben nach Bern setzten sich Löliger und Ballmer explizit über die «gebundene Marschroute» des BIGA hinweg, indem sie nicht ausschliesslich Vorschläge einreichten, «die es ermöglichen, das Ziel der Stabilisierung der erwerbstätigen Ausländer tatsächlich zu erreichen». Kritik äusserten sie vor allem in drei Punkten.

Erstens erkannten Löliger und Ballmer in der am 28. November vorgelegten «Skizze» der «neuen Fremdarbeiterregelung» des BIGA nur eine Neuauflage der von Grübel im September vorgeschlagenen «Variante A». Sie monierten, dass die bisher von den Kantonsvertretern geäusserte Kritik nicht in die «Skizze» eingeflossen war, obwohl das BIGA die Vernehmlassungsvorlage als «ausgewogene Synthese» der im Rahmen einer «breit angelegten Meinungsforschung» «zum Ausdruck gekommenen Auffassungen» bezeichnete.⁷⁴²

Zweitens sahen sie aus abstimmungstaktischen Gründen keine Notwendigkeit einer «neuen Fremdarbeiterregelung». Die vorgeschlagene Lösung suggeriere einen einfachen, aber untauglichen Weg zur Stabilisierung der Ausländer und sei als Abstimmungspropaganda unbrauchbar, weil sie vor dem Abstimmungstermin sowieso keine Resultate zeitigen könne.

⁷⁴⁰ StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: RRB Nr. 477 vom 12. Februar 1970: Zirkulationsbeschluss vom 10. 2. 1970 zur Neugestaltung der Massnahmen zur Überfremdungsabwehr und zur Begrenzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften.

⁷⁴¹ Ebd.

⁷⁴² StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Neue Fremdarbeiterregelung. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. An die Herren Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, 23. Dezember 1969, ba/lg, S. 1.

Drittens sahen sie schliesslich in der «Stabilisierung der erwerbstätigen Ausländer» den grundsätzlich falschen Weg, um «der wachsenden Überfremdung Einhalt zu gebieten, geschweige denn, sie abzubauen». ⁷⁴³ «Massnahmen der Überfremdungsabwehr» seien «aus staatspolitischen Gründen» weiterhin notwendig, sollten jedoch «nicht allein auf dem Rücken der Wirtschaft durchexerziert werden dürfen». Falls nur Massnahmen bezüglich erwerbstätigen Ausländern ergriffen würden, warnten Löliger und Ballmer, «bliebe das schwere Problem einer kaum eingeschränkten, ja sogar wohl weiterhin wachsenden Überfremdung bestehen, weil der Anteil an unserer Wohnbevölkerung weiterhin zunehmen wird. [...] Wirkliche Ergebnisse auf dem Gebiete der Überfremdungsabwehr sind also zweifellos nur zu erzielen, wenn auch die inaktive Bevölkerung in die Abwehrmassnahmen einbezogen wird.» ⁷⁴⁴ Schliesslich gingen die beiden in ihrer Argumentation auf Tuchfühlung mit der Überfremdungsbewegung und stellten radikal ausländerfeindliche Vorschläge zur Diskussion: «Kündigung des Italien-Abkommens? Wiedereinführung längerer, prohibitiver Fristen für den Familiennachzug? Neu-Einreisen inskünftig nur noch für Ledige und für Verheiratete nur, wenn sie auf längere Zeit hinaus ausdrücklich auf den Nachzug ihrer Familie verzichteten?» ⁷⁴⁵

Die Vernehmlassungsantwort der basel-landschaftlichen Regierung zeugt von einer Haltung in der «Fremdarbeiterpolitik», welche die AusländerInnen bloss als Arbeitskräfte im Dienst der Wirtschaft sah. Oberstes Ziel dieser Politik war die ausreichende Versorgung der Baselbieter Betriebe mit Arbeitskraft zu vorteilhaften Bedingungen. Löliger und Ballmer wollten die Schlüsse des Bundsrats und des BIGA nicht nachvollziehen, dass die wirtschaftsfreundliche Laisser-faire-Politik der vergangenen 20 Jahre das «Überfremdungsproblem» in den Köpfen grosser Teile der Schweizer Bevölkerung erst erzeugt habe und die Wirtschaft nun ihren Teil zur «Lösung» dieses «Problems» beitragen müsse.

Dass die radikalen Vorschläge aus Liestal, die das migrationspolitische Rad an den Anfang der 1960er Jahre zurückdrehen wollten, nicht umgesetzt würden, war aufgrund der engen Verhandlungsgrenzen in der Anlage der Vernehmlassung klar. Der lautstarke Protest sollte aber ein Zeichen setzen. Die Baselbieter Regierung fühlte sich durch die «Fremdarbeiterregelungen» der letzten Jahre vom Bund zunehmend bevormundet und wollte möglichst viel Mitbestimmung erhalten. Dass man sich in die generelle, landesweite Beschränkung der Ausländerbeschäftigung würde fügen müssen, war klar. Hinsichtlich der Zuteilung von Ausländerkontingenten an die Kantone und die Betriebe wollte man sich nach Kräften für die Interessen des eigenen Kantons einsetzen. Wie sich im dritten Teil der Vernehmlassung vom Februar 1970 zeigte, pochte die Baselbieter Regierung vehement auf möglichst grosse Kompetenzen der Kantone in der Zuteilung der Kontingente für Ausnahmebewilligungen. Auf die Vernehmlassungsfrage «Soll dieses [jährliche] Kontingent [für Ausnahmebewilligungen unter dem Regime der Betriebsplafonierung] wie bis-

⁷⁴³ Ebd., S. 2.

⁷⁴⁴ Ebd.

⁷⁴⁵ Ebd.

her durch das BIGA oder neu durch die Kantone und das BIGA verteilt werden?» antwortete die basel-landschaftliche Regierung selbstbewusst: «Wir haben schon seit Jahren die Meinung vertreten, die kantonalen Organe kennen die kantonalen Verhältnisse besser und stünden den Betrieben näher und hätten darum wenigstens einen Teil ihrer früheren Kompetenzen zurückzuerhalten. Die Kantone sollen die Möglichkeit erhalten, über den grösseren Teil des Ausnahmekontingentes selbst zu verfügen.»⁷⁴⁶ Dementsprechend wollte Baselland auch bei einer eventuellen Einführung der Globalplafonierung die Regelung der Ausnahmewilligungen möglichst nicht durch das BIGA, sondern durch die Kantone vornehmen lassen: «Der ‹Löwenanteil› des Ausnahmekontingents sollte auf die Kantone aufgeteilt und seine Verteilung unter die Gesuchsteller ihnen überlassen werden.»⁷⁴⁷ Bei der Verteilung der Kontingente in den Kantonen wollte sich Liestal vom Bund überhaupt keine Vorschriften machen lassen: «Die Kantone sollen die uneingeschränkte Freiheit haben, ihr Ausnahmekontingent unter Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse auszunützen und nach selbstgewählten Kriterien unter die Gesuchsteller zu verteilen.»⁷⁴⁸ Gemäss dieser Leitlinie reklamierte Baselland das maximal Mögliche der vom BIGA vorgesehenen Kantonsmitsprache für sich. Dies wird namentlich bei den jährlichen Kontingenten für Ausnahmewilligungen deutlich, die Löliger, falls die Betriebsplafonierung beibehalten würde, von 7000 auf 12'000 erhöhen und durch das BIGA *und* die Kantone verteilen lassen wollte, nicht nur durch das BIGA, wie vom Bundesrat vorgesehen. Sollte zur Globalplafonierung übergegangen werden, wollte er das den Kantonen zugeteilte Ausnahmekontingent ganz den Kantonen überlassen.

Der Baselbieter Regierung missfiel zudem der vom BIGA vorgeschlagene Verteilschlüssel der Ausnahmewilligungen enorm. Sie war einerseits gegen protektionistische Regelungen des Bundes zugunsten «der sich als ‹unterentwickelt› bezeichnenden Kantone der Inner- und Ostschweiz», welche generell zulasten der wirtschaftlich starken Kantone gingen, zu denen seit dem Aufschwung der vergangenen zwei Jahrzehnte auch Baselland gehörte. Andererseits wollten sich Löliger und Ballmer protektionistische Instrumente auf Kantonsebene vorbehalten. Die Kantonsbehörden sollten über die Vergabe von Ausnahmewilligungen an Betriebe Verschiebungen auffangen können, die durch die Liberalisierung des Arbeitsmarkts auf Kantonsebene entstanden waren.⁷⁴⁹

Schliesslich kam der ganze Kompetenzstreit zwischen kantonalen und Bundesbehörden in der Antwort auf die Vernehmlassungsfrage «Sind Sie damit einverstanden, dass die Entscheide der kantonalen Behörden der Eidgenössischen Fremdenpolizei zum Visum eingesandt werden, damit sie darüber wacht, dass die

746 StABL, VR 3205, L.III.1970, 834: Neue Fremdarbeiterregelung. Zweites Vernehmlassungsverfahren. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. An die Herren Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (am 12. Februar 1970 genehmigter Entwurf), S. 1 f.

747 Ebd., S. 2.

748 Ebd.

749 Ebd.

freigegebenen Kontingente nicht überschritten werden?» zum Ausdruck: «Dass das Visum der Eidgenössischen Fremdenpolizei auf kantonalen Amtsentscheiden Gültigkeitserfordernis sein soll, kommt einer ›Bevormundung‹ der kantonalen Behörden gleich, die uns an sich unsympathisch ist. Die Einführung einer solchen ›Visumpflicht‹ wird auch das Ablaufen des Bewilligungsverfahrens zum Nachteil der Gesuchsteller und ihrer Betriebe, zum Nachteil der Wirtschaft also, in unangenehmer Weise verzögern. Wenn wir der vorgesehenen Massnahme trotzdem, wenn auch mit Bedenken und eigentlich *contre cœur*, zustimmen, so vor allem, weil wir der Überzeugung sind, wir hätten unsere Aufgabe bisher recht erfüllt und weil wir Verständnis dafür haben, dass dafür gesorgt werden muss, dass kein Kanton ›aus der Reihe tanzt‹.»⁷⁵⁰ Die Baselbieter Regierung brachte somit ihre Grundhaltung zur «Fremdarbeiterpolitik» auf den Punkt: Erstens pochte man, wo es ging, auf föderalistische Selbständigkeit. Keine kantonale Amtsstelle wollte sich von Bern bevormunden lassen. Zweitens bestand man auf der im Brustton wirtschaftsliberaler Überzeugung vorgetragenen Freiheit der Wirtschaft, das heisst vor allem auf der möglichst grossen Entscheidungsfreiheit der Betriebe. Und drittens ging es trotz aller föderalprinzipieller Rhetorik in erster Linie um die wirtschaftlichen Vorteile des eigenen Kantons. Man stimmte aus freundeidgenössischem Misstrauen der Kontrolle durch Bern zu, weil man nicht wollte, dass sich andere Kantone Vorteile verschaffen könnten.

Im Selbstverständnis des «selbständigen Baselbiets»

«Im Zeichen der politisch erzwungenen und bundesrechtlich festgelegten Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer ist die Mangellage auf unserem Arbeitsmarkt extrem geworden.» Die Verhältnisse seien hier besonders prekär, denn Baselland habe «in den letzten 25 Jahren von allen Kantonen relativ die stärkste Industrialisierung und die stärkste Bevölkerungszunahme zu verkraften» gehabt und sei «bei der Verteilung des Ausnahme-Kontingents bei weitem zu kurz gekommen».⁷⁵¹ Mit diesen deutlichen Worten kritisierte die Baselbieter Regierung die Stabilisierungspolitik des Bundes und deren Auswirkungen auf ihren Kanton nach eineinhalb Jahren Erfahrung mit dem neuen System. In ihren Jahresberichten von 1970 und 1971 stellte sie Baselland als Sonderfall unter den Schweizer Kantonen dar, der als Wachstumskanton *par excellence* von der Stabilisierungspolitik des Bundes besonders hart getroffen werde.

Diese Eigenwahrnehmung hatte ihren Hintergrund nicht nur in dem durch die ausserordentliche wirtschaftliche Entwicklung gestärkten Selbstbewusstsein, sondern auch in den zentralen kantonalpolitischen Debatten der Nachkriegszeit. Im Baselbiet fand die Auseinandersetzung um die Migrationspolitik zwischen den zwei überragenden kantonalpolitischen Auseinandersetzungen der 1960er und

⁷⁵⁰ Ebd., S. 3

⁷⁵¹ AB BL 1971, S. 216.

70er Jahre statt, zwischen der «Wiedervereinigungsfrage» und «Kaiseraugst». Zu beiden Themen bildeten sich grosse Bewegungen, die das politische Baselbiet jener Zeit prägten und andere politische Fragen stark beeinflussten. Die «Volksbewegung für das selbständige Baselbiet» wehrte sich in den 1960er Jahren erfolgreich gegen die Wiedervereinigung der beiden Basler Halbkantone (Abstimmung am 12. Dezember 1969). Die Bewegung gegen das Atomkraftwerk Kaiseraugst verhinderte Ende der 1960er und in den 1970er Jahren dessen Bau, unter anderem durch die Besetzung des Baugeländes 1975. Bei beiden Themen ging es wie bei der Migrationspolitik um Wachstumsbewältigung. Und in beiden politischen Debatten kam der Föderalismus in vergleichbarer Weise ins Spiel wie bei der Auseinandersetzung um die neue «Fremdarbeiterpolitik» des Bundes.

Die Nordwestschweizer Anti-AKW-Bewegung setzte sich gegen den Bau eines Atomkraftwerks in Kaiseraugst zur Wehr. Neben Umwelthanliegen spielten regionalpolitische Argumente eine Rolle, welche nicht nur von Umweltaktivisten, sondern auch von der Baselbieter Regierung vorgebracht wurden. Obwohl Letztere nicht grundsätzlich gegen das geplante Werk war, kritisierte sie schon im März 1969 gemeinsam mit anderen Nordwestschweizer Kantonen vor allem «den Standort in einer dicht besiedelten Region, die ungenügenden Mitsprache Rechte [sic] sowie die Politik der vollendeten Tatsachen».⁷⁵² Kantonales Wachstum, namentlich starke Industrialisierung, war sehr wohl erwünscht. Weshalb aber sollte gerade die Region Basel als eidgenössische Bürde das Risiko eines Kernkraftwerks tragen, das nötig war, um den steigenden Strombedarf des ganzen, zunehmend industrialisierten Landes zu decken? Und weshalb sollten die betroffenen Nordwestschweizer Kantone kein gewichtigeres Wort mitreden dürfen?

Die Bewegung gegen die Wiedervereinigung mit Basel-Stadt pochte auf die Selbständigkeit des Baselbiets und sah einen guten Grund der Eigenständigkeit im schnellen Wirtschaftswachstum des Kantons Basel-Landschaft. In diesem Selbstverständnis eines «selbständigen Baselbiets» wollten die Baselbieter Behörden für ihren Kanton und ihre Wirtschaft die «neue Fremdarbeiterregelung» nicht hinnehmen, weil diese das erwünschte rasante Wachstum zu bremsen drohte. Der Ruf nach Konjunkturdämpfung aus Bern wurde nur sehr ungern gehört, weil Baselland zur Bestätigung und Wahrung seiner Autonomie in den Augen der Regierung wachsen musste.

4.4.5 Auswirkungen der «neuen Fremdarbeiterregelung» auf die Kantone und den Föderalismus

Während der Ausarbeitung der «neuen Fremdarbeiterregelung» versuchten die Baselbieter Behörden im Vernehmlassungsverfahren die Interessen ihres Kantons möglichst wirksam einzubringen und Einfluss auf die Ausgestaltung der Politik

⁷⁵² Eppe, Risiko – Kehrseite des Wohlstands, S. 213.

zu nehmen. Doch die kantonale Mitsprache bei der Ausgestaltung der Migrationspolitik wurde vor der Schwarzenbach-Abstimmung entscheidend kleiner. Der Bundesrat erliess am 16. März 1970 die «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» (BVO), wobei er der heftigen Kritik vonseiten der Kantone und der Wirtschaft in der Vernehmlassung nur zu einem kleinen Teil Rechnung trug. Substanzielle Abstriche an Grübels ursprünglicher Konzeption aus dem Herbst 1969 machte er nur bei der Freizügigkeit der «Fremdarbeiter»: statt schon nach einem Jahr sollten Ausländer erst nach drei Jahren den Kanton und den Beruf wechseln dürfen. Der Kompromiss zwischen einer wirtschaftsliberalen Regelung mittels Marktgesetzen, protektionistischen Forderungen von Kantonen und Branchen sowie dem Geist der Überfremdungsbewegung wurde somit auf Kosten der ausländischen ArbeiterInnen geschlossen.⁷⁵³

Trotz Feilschen um Verteilschlüssel und Ausnahmekontingente konnte auch der Kanton Baselland die Globalplafonierung nicht verhindern und musste die vom Bund erlassene Verordnung ausführen. Eine weitgehend eigenständige basel-landschaftliche «Fremdarbeiterpolitik», wie sie bis anhin unter dem 1948 eingeführten kantonalisierten Arbeitsmigrationsregime verfolgt wurde, war in der vollzugsföderalistischen Realität der «neuen Fremdarbeiterregelung» nicht mehr möglich. Die kantonalen Spielräume wurden 1970 enger als bis anhin gesteckt, indem der Bund die Kantone im Vollzug der Verordnung genauer kontrollierte. Die «Fremdarbeiterpolitik» war ab Frühling 1970 stärker als zuvor eine Domäne des Bundes: vor allem des BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei, neu auch des Bundesamts für Statistik (BFS).

Zur jährlichen Berechnung der Zulassungsquoten im System der Globalplafonierung war eine zentrale statistische Erfassung aller AusländerInnen in der Schweiz vonnöten. Der Bund begann zu diesem Zweck Anfang 1970 das ab 1967 im BFS geplante Zentrale Ausländerregister (ZAR) in einzelnen Kantonen einzuführen. Ende 1973 war dieses teuerste statistische Instrument seiner Zeit – und höchster Ausdruck der technokratischen Dimension der Stabilisierungspolitik – in der ganzen Schweiz etabliert. Die Oberhoheit des Bundes über die Ausländerzahlen war hergestellt. Gemeinden und Kantone konnten nicht mehr nach ihren eigenen und in der Vergangenheit oftmals sehr unterschiedlichen Logiken Ausländerstatistik betreiben, sondern mussten nach einheitlichen Kriterien erhobene Zahlen nach Bern liefern.⁷⁵⁴

Die aufgrund der «neuen Fremdarbeiterregelung» gesteigerten, aber nicht unumstrittenen Kompetenzen des Bundes zeigten sich am stärksten in der Zulassungspraxis. Angesichts des total ausgetrockneten Arbeitsmarkts kam der Festlegung und Verteilung des verknappten Angebots an ausländischen Arbeitskräften eine spezielle Bedeutung zu. Der Bundesrat erliess auf der Grundlage der aktuellen Ausländerzahlen jährlich neue Begrenzungsverordnungen und das

753 Mahnig, *Politique migratoire*, S. 141.

754 Ebd. – Siehe auch oben, S. 288 f.

BIGA hatte die Federführung bei der Zuteilung der «Fremdarbeiterkontingente» auf die Kantone und die Betriebe inne.

Allerdings musste der Bund im Vollzug der Stabilisierungspolitik den Kantonen und der Wirtschaft Konzessionen machen. Die von Grübel angestrebte gesamtschweizerische Harmonisierung der Arbeitsmigrationspolitik konnte auch mit der Globalplafonierung nicht erreicht werden, ebensowenig die erwünschte möglichst liberale und marktgerechte Lösung. Stattdessen entstand ein «neokorporatistisches» System.⁷⁵⁵ Die Bundesverwaltung handelte im Bemühen um sozialpartnerschaftliche und föderalistische Verträglichkeit die jährlichen Begrenzungsverordnungen mit Kantonen, Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften aus, wobei Kantone und Wirtschaft dank direkterer Beziehungen zur Bundesverwaltung ihre Interessen weitaus besser einbringen konnten als die Gewerkschaften.⁷⁵⁶

Die von Grübel ursprünglich gewünschte zentrale Lösung wurde in der Praxis nicht nur bei der Festlegung der Quoten durch Ausnahmeregelungen zugunsten einzelner Kantone und Branchen aufgeweicht, sondern auch bei der Verteilung der Kontingente auf die Kantone und die Betriebe. Das BIGA verteilte ein erstes Kontingent von Ausnahmewilligungen direkt an die Betriebe und die Kantone, die aufgrund von wirtschaftlichen Schwierigkeiten ein Gesuch eingereicht hatten. Ein zweites Kontingent vergab das BIGA an die Kantone, welche die vom Bund zugesprochenen Ausländerbewilligungen in Eigenregie auf die Betriebe aufteilten und somit eine gewisse Autonomie in der Arbeitsmigrationspolitik behielten.⁷⁵⁷

Die erhebliche Mitsprache von Wirtschaft und Kantonen verhinderte, dass die Stabilisierungsziele des Bundes erreicht werden konnten. Zwar trat bei den erwerbstätigen Jahresaufenthaltern dank den festgesetzten Jahresquoten, die unter den Forderungen der Unternehmen und Kantone lagen, der gewünschte Effekt auf die jährliche Immigration ein. Der deutlichen Abnahme in dieser einen Ausländerkategorie, die der Bundesrat im Vorfeld der Schwarzenbach-Abstimmung versprochen hatte, stand eine ebenso klare Zunahme der Gesamtgruppe der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz gegenüber. Der weitere Anstieg der Zahl der AusländerInnen in der Schweiz war auf verschiedene Gründe zurückzuführen: die starke Vermehrung der Saisoniers, den Familiennachzug, die Überführung von Saisonier-Bewilligungen in eine andere Kategorie sowie auf die Zunahme der Zahl der «Fremdarbeiter» in Branchen, die keiner Kontingentierung durch die BVO unterlagen.⁷⁵⁸ Eine zentrale Ursache für die Schwierigkeiten der Stabilisierungspolitik des Bundes war ihr föderalistischer Vollzug, der zu vielfachen Ausnahmen und Sonderregelungen führte. Bundesrat Ernst Brugger wusste dies nur allzu gut, als er im November 1970 vor der

755 Cattacin, Neokorporatismus.

756 Mahnig, *Politique migratoire*, S. 142.

757 Ebd.

758 Mahnig/Piguet, *Immigrationspolitik*, S. 82 f.

VDK eine erste Bilanz zur BVO zog, hatte er doch ein Jahr zuvor als Zürcher Volkswirtschaftsdirektor an diesen Tagungen noch die andere Seite vertreten. Angesichts der sich schon im Herbst abzeichnenden Schwierigkeiten der Stabilisierungspolitik forderte der EVD-Vorsteher seine ehemaligen Kollegen zu «fast unmenschlicher Standhaftigkeit» im Vollzug der «Fremdarbeiterregelung» auf. Sie dürften den Forderungen nach Sonderregelungen nicht mehr nachgeben, um die Stabilisierungsziele nicht zu gefährden.⁷⁵⁹

Bruggers Ermahnungen fruchteten kaum. Die kantonalen Behörden reizten die geltenden Regeln des Bundes so weit als möglich aus, wie ein Blick auf die basel-landschaftliche Praxis in den folgenden Jahren zeigt. Bei der Umsetzung der Plafonierungspolitik zeichneten sich sofort verschiedene kantonale Umgehungsstrategien der Begrenzungsmassnahmen des Bundes ab, wodurch die Baselbieter Behörden trotz der verschärften Regeln dafür sorgten, dass die Wirtschaft dennoch zu ihren AusländerInnen kam. Die Engpässe auf dem kantonalen Arbeitsmarkt wurden 1970 mittels Erhöhung des Anteils der freizügigen Aufenthalter und Saisonarbeiter kompensiert. 1971 und 1972 konnten die restriktiven Vorgaben des Bundes, die bezüglich der Aufenthaltsbewilligungen nochmals verschärft wurden, nur noch mittels einer Erhöhung des Anteils der Saisonarbeiter und Grenzgänger (der 1970 noch rückläufig gewesen war) umgangen werden, «da die Rekrutierung von Grenzgängern nachgerade die einzige Ausweichmöglichkeit ist, die unseren Betrieben noch bleibt».⁷⁶⁰ Die Grenzgänger waren hochwillkommen, weil auch die Saisonarbeiter, die Baselland im Rahmen von Sonderkontingenten der Eidgenössischen Fremdenpolizei zugesprochen erhielt, den Bedarf der Baselbieter Betriebe nicht deckten.

Wie das Beispiel Baselland zeigt, trieben die Kantonsbehörden eine Art Katz-und-Maus-Spiel mit dem Bund, indem Sie die Schlupflöcher der jeweils neusten Verordnung zur «Fremdarbeiterregelung» des Bundes resolut ausnützten. Der Bund reagierte, indem er die Löcher jährlich mit neuen Erlassen stopfte.

759 StABL, VR 3205, M.II.1970, 321: Konferenz des Bundesrates mit den Kantonsregierungen über die Konjunkturlage vom 20. November 1970 in Bern: Referat Bundesrat Brugger.

760 AB BL 1971, S. 217.

5. Das kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime in der Hochkonjunktur – im Rückblick zentraler Akteure

Zum Abschluss wird die untersuchte Epoche der Schweizer und der basel-landschaftlichen Arbeitsmigrationspolitik im Überblick betrachtet, um die massgeblichen Entwicklungen im vollzugsföderalistischen System vor Augen zu führen. Neben dem analytischen Historikerblick aus dem Hier und Jetzt sollen nochmals die Anschauungen massgeblicher Akteure der Arbeitsmigrationspolitik aus der untersuchten Zeit selbst zur Geltung kommen. Mit dem Ende der 30 Jahre dauernden Hochkonjunktur und der damit verbundenen Ära des kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes war 1975, als die Weltwirtschaftskrise in der Schweiz ihre volle Wirkung zu entfalten begann und somit die Hochkonjunktur sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch in den Köpfen der Akteure zu Ende ging, für die Protagonisten die Zeit gekommen, Bilanz zu ziehen. Für die wichtigsten unter ihnen war es gleichzeitig die Bilanz ihres Lebenswerks, da sie am Ende ihrer Karriere angelangt waren. 1975 trat der Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA Georg (Göri) Pedotti (seit 1958 im Amt) zurück. 1978 folgte ihm der Vorsteher des Baselbieter Arbeitsamts Adolf Ballmer (seit 1945 im Amt). Bereits 1974 war der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei Elmar Mäder (seit 1955 im Amt, ab 1950 stellvertretender Chef) abgetreten.¹ Der Einbezug der Rückblicke dieser Chefbeamten, die ihr Wirken in zentralen Behörden der Schweizer und der basel-landschaftlichen Arbeitsmigrationspolitik während der von ihnen mitgeprägten Epoche sowohl aus institutioneller als auch aus persönlicher Sicht rekapitulierten, eröffnet in dieser abschliessenden Betrachtung die Gelegenheit, die entscheidende Bedeutung der einzelnen Behörden wie auch der einzelnen Beamten innerhalb der Strukturen des Systems zu reflektieren. Zudem lassen sich die beträchtlichen Handlungsspielräume ausloten, die sich den Akteuren zwischen politischen Absichtserklärungen und konkreter Umsetzungspraxis, zwischen staatlicher Kontrolle und wirtschaftlichem Liberalismus, zwischen Staatsräson und humanitärem Denken, zwischen fehlendem Verständnis für die von ihren Entscheiden betroffenen Menschen und persönlichem Bedauern des moralisch teilweise nicht vertretbaren Handelns als Rollenträger des Schweizer Arbeitsmigrationsregimes eröffneten.

Der Beizug von Wortmeldungen Mäders, Pedottis und Ballmers als Schlüsselquellen verdeutlicht nochmals den in dieser Arbeit verfolgten Forschungsansatz. Durch einen Einblick ins Innenleben des Vollzugsföderalismus wurde sichtbar gemacht, wie an der Schnittstelle von Bund und Kantonen die Arbeitsmigra-

¹ 1973 trat auch BIGA-Direktor Albert Grübel (seit 1969 im Amt) zurück und 1975 der Baselbieter Volkswirtschaftsdirektor Ernst Löliger (seit 1963 im Amt).

tionspolitik entwickelt und entschieden wurde. Den wichtigsten Ort dieser Schnittstelle bildeten die interkantonalen Konferenzen, die in dieser Arbeit besondere Beachtung erhalten. Die Analyse der Zusammenarbeit der Exekutivvertreter von Bund und Kantonen an den interkantonalen Konferenzen zeigt, wie in diesen Netzwerken das Arbeitsmigrationsregime durch die föderalen Partner entwickelt wurde. Die interkantonalen Konferenzen erwiesen sich dabei nicht nur als horizontale Institutionen des Föderalismus, wo der Austausch zwischen den Kantonen gepflegt wurde, sondern vor allem als vertikale Institutionen, in denen die Kantone sich entscheidend in die Bundespolitik einbringen und diese mitgestalten konnten. Für die Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik bildeten die interkantonalen Konferenzen die zentralen Orte der Entscheidung. Die Spitzen der Arbeitsmigrationspolitik von Bund und Kantonen einigten sich hier in direktem Austausch über das politische Programm und die Vollzugspraxis. Darauf gründete die vollzugsföderalistische Arbeitsmigrationspolitik, darin entstanden die konkreten Inhalte der Verordnungen und Weisungen, die ohne Berücksichtigung ihrer Entstehung im gemeinsamen Diskurs zwischen Bundes- und Kantonsvertretern fälschlicherweise als blosse Top-down-Direktiven des Bundes an die Kantone missgedeutet werden könnten. Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrationspolitik bedeutet vielmehr eine im gemeinsamen Diskurs erarbeitete, für beide Seiten akzeptable Praxis auf der Basis eines ebenso gemeinsam entwickelten politischen Programms.

Die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit wurde zwar formalrechtlich durch den Bund erlassen und verordnet. Der praktische Vollzug hingegen lag in der Kompetenz der Kantone, die ihren grossen Ermessensspielraum nutzten und im Rahmen der Vorgaben des Bundes ihre eigenen Arbeitsmigrationspolitiken gestalteten. Veränderungen in der Arbeitsmigrationspolitik bedingten immer auch ein Verändern oder zumindest Überdenken der vollzugsföderalistischen Strukturen und Prozesse von Bund und Kantonen. Die Kantone brachten ihre Vorstellungen der Arbeitsmarktpolitik bereits während der Ausgestaltung in die Politik ein und vermochten ihren Einfluss gegenüber dem Bund geltend zu machen. Denn der Bund konnte und wollte Gesetze und Verordnungen in der Regel nicht gegen den Willen der Kantone erlassen, um keine im Vollzug wirkungslosen Papiertiger zu produzieren.

5.1 Zentralisierung zur Durchsetzung zwischenstaatlicher Verpflichtungen

«Sind im Hinblick auf einen Fortgang der europäischen Integration Übertragungen neuer Kompetenzen an den Bund bezüglich Niederlassung und Aufenthalt von Ausländern erwünscht?» Unter diesem Titel hielt der Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei Elmar Mäder an einem Hearing der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit vom 30. März 1973 zum Thema «Europäische

Integration und Kantone» einen Vortrag, der uns die Verflechtung von internationaler, nationaler und kantonaler Arbeitsmigrationspolitik erkennen und grundsätzlich diskutieren lässt. Denn Mäder hielt in seinem Referat Rückschau auf die Bestrebungen der «Ausländerpolitik der Schweiz» in der Nachkriegszeit, der «schrittweise erfolgten europäischen Integration» und der «gegenseitigen Abhängigkeit der europäischen Staaten» gerecht zu werden, und analysierte die Auswirkungen dieser Bestrebungen auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen.² Er kam zum Schluss: «Die dem Bund zustehenden Kompetenzen sind derart, dass deren Erweiterung auf Kosten der Kantone nicht notwendig erscheint.»³ Seine Bilanz zu den Auswirkungen der diversen in bilateralen Abkommen und multinationalen Vereinbarungen, welche die Schweiz seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eingegangen war, auf die Zulassungsregelung zwischen Bund und Kantonen zeigt, «dass sich auf Grund der intergouvernementalen Zusammenarbeit, wie sie sich in der Zwischenzeit mit Bezug auf die Wanderbewegung ausländischer Arbeitskräfte entwickelte, sowie aufgrund der vom Bundesrat im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse mit dem Ausland getroffenen Regelungen, das Schwergewicht der Entscheidungsbefugnisse von den Kantonen zur Eidgenossenschaft verlagert hat».⁴

Mäder betonte, dass trotz der bilanzierten Gewichtsverschiebung die «interne Rechtsordnung nicht grundlegend geändert worden ist. Es bestand und besteht auch keine Veranlassung hiezu, denn gemäss Artikel 69ter der Bundesverfassung steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu, und die Kantone haben ihre Entscheidung über Aufenthalt und Niederlassung nach Massgabe des Bundesrechtes zu treffen.»⁵ Interessanterweise berief sich Mäder auf die Verfassungsgrundlage, die seit 1925 immer gleich geblieben war und den Vorrang des Bundesrechts festgeschrieben hatte. Auf dieser Grundlage konnte der Bund die Kompetenzaufteilung zwischen ihm und den Kantonen nach Bedarf gestalten. 1948 räumte er den Kantonen weitestgehende Kompetenzen in der Zulassung der «ausländischen Konjunkturarbeiter» ein. In den folgenden Jahren konnte der Bund ebenfalls auf dieser Rechtsgrundlage «das Schwergewicht der Entscheidungsbefugnisse von den Kantonen zur Eidgenossenschaft» verlagern, um den Kantonen vorzuschreiben, sich an die bi- und multilateralen internationalen Verpflichtungen der Schweiz bezüglich der Ausländerzulassung zu halten. Für die Zukunft sah es Mäder als richtungsweisend an, «dass einschneidende Beschränkungsmassnahmen weiterhin unvermeidlich seien, wobei sie aber so

2 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#249*, AZ 125.2, Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Bern, 5. März 1973. Hearing der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit vom 30. März 1973 «Europäische Integration und Kantone». Sind im Hinblick auf einen Fortgang der europäischen Integration Übertragungen neuer Kompetenzen an den Bund bezüglich Niederlassung und Aufenthalt von Ausländern erwünscht?, S. 1.

3 Ebd., S. 6.

4 Ebd., S. 5.

5 Ebd.

gestaltet werden müssten, dass sie die aus wirtschaftlichen und politischen Gründen notwendigen Verständigungen mit den umliegenden europäischen Staaten nicht verunmöglichen.»⁶ Um also die Arbeitsmigrationspolitik zwischenstaatlich weiterentwickeln zu können, schränkten die Bundesbehörden den Spielraum der Kantone ein, damit diese keine Zulassungspraxis nach freiem Ermessen betrieben, die den migrationsausserpolitischen Interessen der Schweiz widersprach, denn «dieses freie Ermessen ist heute schon begrenzt und kann in Zukunft eventuell in noch weitgehendem Ausmasse durch Verträge mit dem Ausland eingeschränkt werden».⁷

Mäder zeichnete in seinem Vortrag die gesamte Entwicklung der bilateralen Abkommen und multilateralen Vereinbarungen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nach, die den Ausländern in der Schweiz Rechtsansprüche gewährten und für deren Durchsetzung der Bund gegenüber den Kantonen sorgen musste. Mäder schilderte, wie die Schweiz auf bilateraler Ebene mit diversen europäischen Staaten Abkommen abgeschlossen habe, «die den gegenseitigen Staatsangehörigen eine gesicherte Rechtsstellung einräumen und mit zunehmender Aufenthaltsdauer auch die zur freien Entfaltung der Persönlichkeit notwendige Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkte gewähren». Er erinnerte dabei speziell an die Abkommen «mit Frankreich (1946), mit Italien (1948), mit Österreich (1950) und mit der Bundesrepublik Deutschland (1953)» sowie mit Spanien von 1961 und Italien von 1964.⁸

Und «auch auf multinationaler Ebene», betonte Mäder, habe «sich die Schweiz dem Trend zu einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit nicht entzogen. Im Gegenteil war man bestrebt, auf den verschiedensten Gebieten mitzuwirken und Schranken abzubauen, soweit dies aus innenpolitischer Sicht angesichts der Überfremdungssituation der Schweiz und der Lage des Arbeitsmarkts vertretbar war.»⁹ Mäder nannte von der Schweiz mitgestaltete Schritte in Richtung eines integrierten, liberalisierten Arbeitsmarkts in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), im Europarat, in der EFTA und mit der EWG. Während die Schweiz noch prüfte, ob sie als Mitglied des Europarats dessen Vereinbarungen «mit Bezug auf die Niederlassung, den Aufenthalt und die Beschäftigung von Ausländern in den Mitgliedstaaten» beitreten wollte, ging sie als OECD- und EFTA-Mitglied – unter Vorbehalten – Verpflichtungen ein. Mäder nannte insbesondere den «Ratsbeschluss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 1953/1956 [...], der die Beschäftigung der Angehörigen der Mitgliedstaaten in diesen Staaten regelt», welchen die Schweiz als OECD-Mitglied akzeptiert habe, allerdings unter dem Vorbehalt, «dass die Bestimmungen über die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte zur dauernden Wohnsitznahme angesichts der in unserem Land beste-

6 Ebd., S. 4 f.

7 Ebd., S. 6.

8 Ebd., S. 1 f.

9 Ebd., S. 2.

henden Überfremdungsgefahr keine Anwendung finden müssten».¹⁰ Auch im «Freihandelsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften» gab die Schweiz «eine Erklärung hinsichtlich der Arbeitskräfte aus den EWG-Staaten» ab.¹¹ All diesen «Integrationsbestrebungen» seien zwar «aus unserer Überfremdungssituation heraus Grenzen gesetzt», aber bestimmte «Ziele mit Bezug auf die Wanderbewegung und die Rechtsstellung der ausländischen Arbeitskräfte» würden von der Schweiz verwirklicht.¹²

In Abwägung mit den Zielen der «Überfremdungsabwehr» nahm der Bund das Heft in den 1960er und 70er Jahren wieder in die Hand, als die internationale Dimension der Arbeitsmigrationspolitik wichtiger wurde und er deswegen den Kantonen nicht mehr derart freie Hand lassen konnte wie noch in der zweiten Hälfte der 1940er und in den 1950er Jahren. Allerdings waren den Bestrebungen des Bundes, seine internationalen Verpflichtungen durchzusetzen, im Vollzugsföderalismus Schranken gesetzt, wie wiederholte Mahnungen der Bundesbehörden an die Kantone, die geltenden Regelungen anzuwenden und Rechtsansprüche der AusländerInnen in der Schweiz zu respektieren, belegten.

Dass die Eidgenössische Fremdenpolizei im Vollzug durch die Kantone etwelche Schwierigkeiten sah, obwohl sie diesen als «im allgemeinen gut» bezeichnete, brachte Elmar Mäder in einer Umfrage des Bundesrats «betreffend Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone» ebenfalls im Jahr 1973 zum Ausdruck.¹³ Zwar ortete er keine «Vollzugskrise», wie sie der Bundesrat Ende September 1973 aufgrund des «immer umfangreicheren Gesetzgebungs- und Massnahmenprogramms» und der «Aufblähung der Staatstätigkeit» im Allgemeinen und insbesondere im «Vollzug durch die Kantone» befürchtete und deswegen eine Umfrage unter «jenen Dienstabteilungen der Bundesverwaltung, die Bereiche betreuen, deren Vollzug ganz oder teilweise Aufgabe der Kantone ist», durchführte.¹⁴ Mäder vermeldete jedoch «Schwierigkeiten auf längere Sicht», die mit der «Komplexität der Materie» zu tun hätten.¹⁵ Dass er die Komplexität der Sache vor allem als international bedingt sah, legte er am Hearing «Europäische Integration und Kantone» dar.

Als wie komplex und auch durch eigene falsche Politik verkompliziert Mäder die Arbeitsmigrationspolitik am Ende seiner Amtszeit im Allgemeinen beurteilte,

¹⁰ Ebd.

¹¹ Ebd., S. 4.

¹² Ebd., S. 5.

¹³ CH-BAR#E4300C-01#1998/299#249*, AZ 125.2, [Ausgefüllter] Fragebogen betreffend Vollzug Bundesgesetzgebung durch die Kantone (Beilage zu: Eidg. Fremdenpolizei. Direktor Mäder, Bern, 1. Oktober 1973. An das Generalsekretariat des EJPD: Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone).

¹⁴ CH-BAR#E4300C-01#1998/299#249*, AZ 125.2, Bundeskanzlei, Bern, 19. September 1973. An die Abteilungen der Bundesverwaltung: Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone, S. 1 f.

¹⁵ CH-BAR#E4300C-01#1998/299#249*, AZ 125.2, [Ausgefüllter] Fragebogen betreffend Vollzug Bundesgesetzgebung durch die Kantone (Beilage zu: Eidg. Fremdenpolizei. Direktor Mäder, Bern, 1. Oktober 1973. An das Generalsekretariat des EJPD: Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone).

zeigte er in seinem eindrücklichen Abschiedsreferat vor der Jahreskonferenz der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, das hier im Folgenden den Anlass für eine Einschätzung der Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit aus der Sicht der Eidgenössischen Fremdenpolizei gibt.

5.2 Fehleinschätzungen, untaugliche Konzepte und umstrittene Paradigmenwechsel

Die kantonalen Fremdenpolizeichefs baten Elmar Mäder darum, bei seinem Abschiedsauftritt vor ihrer Vereinigung «Rückblick auf 35 Jahre fremdenpolizeilicher Tätigkeit» zu halten. Mäders Schilderungen vom 6. September 1973 erlauben es, die Entwicklungen der Nachkriegszeit aus der Sicht des die Eidgenössische Fremdenpolizei prägenden Mannes (Mäder trat 1938 in den Dienst der Eidgenössischen Fremdenpolizei, wurde 1950 stellvertretender Chef und war seit 1955 Direktor) nachzuvollziehen. Vor allem werden die fremdenpolizeilichen Paradigmenwechsel auf eindrückliche Weise sichtbar, da Mäder einen sehr kritischen Rückblick auf die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verfolgte Arbeitsmigrationspolitik warf. Negativ beurteilte er insbesondere das Laisser-faire des kantonalisierten Regimes ab 1948, das die ausländerpolitischen Probleme hervorgebracht hatte, welche die Behörden seit Anfang der 1960er Jahre in den Griff zu bekommen versuchten. Zum Zeitpunkt seines Rücktritts plädierte Mäder für ein «Neuüberdenken unserer Situation». Man stehe «in unserer Überfremdungsabwehr an einem gewissen Wendepunkt».¹⁶ Man müsse sich den durch «technische Errungenschaften» «veränderten Verhältnissen» anpassen, vor allem müsse man «unser Verhältnis zu andern Menschen und andern Völkern» neu gestalten,¹⁷ insbesondere aufgrund der Entwicklungen auf multinationaler Ebene (in der OECD, der EFTA, dem Europarat, den Europäischen Gemeinschaften). Der Beamte der Fremdenpolizei stehe «mitten in diesem Problemkreis» und sei dazu «aufgerufen, an der Neugestaltung unseres Verhältnisses zum ausländischen Menschen im allgemeinen und im besondern zum Ausländer in der Schweiz mitzuwirken».¹⁸ Den Wendepunkt in der «Überfremdungsabwehr» beschrieb Mäder als Fokuswechsel: Nun solle der «menschlichen Seite des Problems» vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt werden, nachdem man sich bis vor Kurzem vor allem «mit der zahlenmässigen Beschränkung und Begrenzung des Ausländeranteils» befasst habe.¹⁹ Der «Abbau des fremden Elements» solle dadurch erreicht werden, «dass die langfristig oder dauernd hier weilenden Ausländer in ein anderes, engeres Verhältnis zum Schwei-

16 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ.902.5/19-25, Vortrag von Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, an der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 6./7. September 1973 in Liestal, S. 2.

17 Ebd., S. 1.

18 Ebd., S. 2.

19 Ebd., S. 2 f.

zerbürger kommen, das auch eine bessere Einstellung des Schweizerbürgers zum Ausländer bewirkt und derart im Verlaufe der Jahre zu einer Ausgeglichenheit führen wird».²⁰

Nach seinem einleitenden Plädoyer für das seit Beginn der 1970er Jahre von der Eidgenössischen Fremdenpolizei verfolgte Integrationskonzept hielt Mäder eine kritische Rückschau auf die Entwicklungen der Arbeitsmigrationspolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. De facto äusserte er sich selbstkritisch, hatte er doch selbst die von ihm aus der Optik der 1970er Jahre kritisierten Konzepte vertreten oder deren Durchsetzung auf Betreiben von Kantonen und Arbeitgebern zumindest nicht verhindert. Die unmittelbare Nachkriegszeit kennzeichnete gemäss Mäder eine aufgrund des Abbaus des Vollmachtenregimes notwendige Anpassung der gesetzlichen Grundlagen. Es sei darum gegangen, «alle kriegsbedingten Einschränkungen aufzuheben und die während der Zeit der Not dem Bund übertragenen Kompetenzen wiederum den Kantonen zu übergeben».²¹ Bezüglich der ANAG-Revision von 1948 betonte Mäder, dass es vor allem darum gegangen sei, «staaten- und schriftenlosen Ausländern» «eine verbesserte Rechtsstellung einzuräumen».²² Die ANAG-Revision sollte hingegen in keiner Weise den Charakter des Gesetzes ändern, «sondern es sollte nach wie vor der Abwehr der Überfremdung unseres Landes und dem Schutze der einheimischen Arbeitskräfte dienen»,²³ wie Mäder die während der gesamten von ihm überblickten Zeit stets gültige Prämisse der Arbeitsmigrationspolitik benannte.

Die in der Nachkriegszeit verfolgte Zulassungspolitik kritisierte Mäder 1973 vor dem Hintergrund des nun geltenden Integrationsansatzes offen, gerade in ihren Auswirkungen auf die Gegenwart. Er zielte mit seiner Kritik auf die Phase von 1945–1970, insbesondere bis 1964, und geisselte die restriktive Zulassung der Familienangehörigen von Arbeitern. Eine liberalere Haltung im Familiennachzug hätte eventuell die vorteilhafte Wirkung gehabt, «dass die guten, qualifizierten Arbeitskräfte aus Oberitalien, die uns als Nachbarn näher stehen und weniger überfremdungswirksam sind, in der Schweiz geblieben wären, so dass der schweizerische Arbeitgeber sich nicht veranlasst gesehen hätte, seine Rekrutierungsbemühungen in weiter gelegene Gegenden zu verlegen. Eine damals large gehandhabte Zulassungspolitik punkto Familienangehörige hätte überdies den Vorteil gehabt, dass sich das Schweizervolk schon viel früher Rechenschaft über die Folgen eines überbordenden Zustroms von Ausländern gegeben hätte, so dass man bedeutend früher und auch wirkungsvoller einschränkende Massnahmen von Staates wegen hätte durchsetzen können.»²⁴

Mäder ortete die Ursachen der sich im Rückblick als falsch erweisenden Zulassungspolitik in falschen wirtschaftspolitischen Annahmen, dass die gute

20 Ebd., S. 3.

21 Ebd., S. 10.

22 Ebd.

23 Ebd., S. 11.

24 Ebd., S. 13.

Konjunktur bloss vorübergehender Natur sei. Die Wirtschaftsexperten hätten vor der «Gefahr der wirtschaftlichen Stagnation oder gar Rezession» gewarnt, weshalb eine Politik der Arbeitsbeschaffungsreserven betrieben worden sei.²⁵ Diese Fehlannahmen hätten zu einer aus längerfristiger Perspektive falschen Zulassungspolitik geführt, nämlich zur bloss kurzfristigen Zulassung der ausländischen Arbeitskräfte und vor allem zur Ablehnung des Familiennachzugs. Als bezeichnendes Beispiel in dieser Hinsicht nannte er den «Bundesratsbeschluss vom 17. Mai 1949 über den Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen von ausländischen Arbeitskräften, der die Kantone ermächtigt, ausländischen Arbeitskräften Aufenthaltsbewilligungen auf Widerruf zu erteilen, soweit es die Lage des Arbeitsmarktes erfordert», sowie die im Anschluss daran erlassene Verfügung des EJPD von 1950, «wonach angesichts der unsicheren Lage des Arbeitsmarktes im Baugewerbe auch Saisonarbeitern Aufenthaltsbewilligungen nur auf Widerruf erteilt werden konnten».²⁶ Ohne es direkt zu sagen, kritisierte Mäder mit diesen Beispielen den Einfluss der Kantone auf die Arbeitsmarktpolitik, war die Möglichkeit des Widerrufs von Aufenthaltsbewilligungen doch die zentrale Forderung der kantonalen Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizeibehörden Ende der 1940er Jahre gewesen, gegen deren Einführung sich die Eidgenössische Fremdenpolizei vergeblich gewehrt hatte.

Mäder erklärte auch, weshalb die Ausländerzulassungspraxis in den ersten zehn Jahren nach dem Krieg liberal war und «den Bedürfnissen der Wirtschaft fast uneingeschränkt Rechnung getragen» wurde:²⁷ Die «Überfremdungssituation» sei gestützt auf Zahlen aus statistischen Erhebungen als «befriedigend» betrachtet worden, man habe die wirtschaftliche Entwicklung als ruhig empfunden und eine «sehr starke Rotation unter den ausländischen Arbeitskräften» festgestellt. Es seien wenige neue Niederlassungsbewilligungen erteilt worden, 1955 sei gar ein absoluter Tiefststand der niedergelassenen Ausländer erreicht worden, vor allem weil die «Zulassungspraxis hinsichtlich der Familienangehörigen der ausländischen Arbeitskräfte äusserst zurückhaltend war».²⁸

Auf eine Beschreibung der Entwicklungen seit 1960 verzichtete Mäder, da die Anwesenden diese Zeit selbst kennen würden – vielleicht auch, um die mit den Anwesenden ausgetragenen Konflikte nicht nochmals aufzuwärmen. Pauschal nannte Mäder die aktuelle fremdenpolizeiliche Situation als von den «Auswirkungen der Überkonjunktur» geprägt, «bemühen wir uns doch gemeinsam Tag für Tag sehr intensiv, die zu Beginn der 1960er Jahre ausser Rand und Band geratene Entwicklung in den Griff zu bekommen». Er erwähnte auch die «jahrelangen Bemühungen, wenigstens eine Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer zu erreichen».²⁹ Und er benannte die beiden Grenzen des «Abwehrkampf[es]

25 Ebd., S. 12.

26 Ebd., S. 12 f.

27 Ebd., S. 13.

28 Ebd.

29 Ebd., S. 16.

gegen die Überfremdungsgefahr»: zum einen die Menschen und deren Rechte, «Bedürfnisse, Familienverhältnisse und Beziehungen zu uns und unserem Land», zum andern die «wirtschaftlichen Auswirkungen der staatlichen Eingriffe», etwa die Gefährdung von Arbeitsplätzen der schweizerischen Arbeitnehmer.³⁰

Auch vor den kantonalen Fremdenpolizeichefs ging Mäder – wie ein halbes Jahr zuvor beim Hearing vom 30. März 1973 zum Thema «Europäische Integration und Kantone» – auf die grosse Bedeutung der internationalen Einbindung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik und auf den dadurch begrenzten innenpolitischen Spielraum ein. Mäder verdeutlichte dies daran, dass die zwei weiteren Aufgabenbereiche, welche die Fremdenpolizei neben der Zulassungspolitik besonders beansprucht hätten, «die fremdenpolizeiliche Stellung unserer Schweizerbürger im Ausland und sodann die heute und in den kommenden Jahrzehnten immer akuter werdenden Probleme hinsichtlich der Gestaltung unseres Verhältnisses zu den westeuropäischen Staaten» gewesen seien.³¹ Er hob die Auswirkungen der internationalen Einbindung der Schweiz hervor, das heisst der bilateralen Abkommen über die «gegenseitige Rechtsstellung der beiderseitigen Staatsangehörigen»³² und der westeuropäischen «Regelungen hinsichtlich der internationalen Freizügigkeit, Freizügigkeit nicht nur im grenzüberschreitenden Personenverkehr im allgemeinen, sondern vor allem auch mit Bezug auf die Wanderarbeiter».³³

Die Betonung der internationalen Dimension der Arbeitsmigrationspolitik war durchaus als Hinweis an die Kantone und auf deren begrenzten Spielraum zu verstehen. Auch wenn Mäder dies im Kreis der kantonalen Fremdenpolizeichefs nicht gleichermassen hervorhob wie am Hearing zum Thema «Europäische Integration und Kantone», berührte er damit die grundsätzliche Problematik der Umsetzung internationaler Verpflichtungen im föderalistischen System. Seine Warnung, dass bilaterale Abkommen nicht einfach gekündigt werden könnten, wie dies zum Teil gefordert werde, da dies verheerende Auswirkungen auf Auslandschweizer hätte,³⁴ war in diesem Kontext als Wink mit dem Zaunpfahl z. B. an den im Publikum sitzenden Baselbieter Arbeitsamtsvorsteher Ballmer zu verstehen, der in der Vernehmlassungsantwort zur BVO Anfang 1970 die Kündigung des Italienerabkommens und die Verhinderung des Familiennachzugs als Massnahmen zur Überfremdungsabwehr» und zur Stabilisierung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer vorgezogen hatte und in seiner Funktion als VSAA-Präsident vehementen Widerstand gegen die Neuausrichtung der Arbeitsmigrationspolitik durch den Bund leistete. Mäder sprach den Kantonsvertretern ins Gewissen, die internationale Position der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik nicht durch aussenpolitisch unhaltbare Forderungen zu schwächen. Denn das Verhältnis mit den westeuro-

³⁰ Ebd.

³¹ Ebd., S. 14.

³² Ebd.

³³ Ebd., S. 15.

³⁴ Ebd.

päischen Staaten in den internationalen Organisationen sei einfacher geworden, die Position der Schweiz werde besser verstanden, da «auch grosse westeuropäische Staaten heute die gleichen oder ähnliche Schwierigkeiten zu verzeichnen haben wie die Schweiz». Zu Beginn dieser Zusammenarbeit haben «wir» (in der Quelle bleibt unklar, ob Mäder mit «wir» die Eidgenössische Fremdenpolizei oder auch das ebenfalls an den bilateralen und multinationalen Verhandlungen beteiligte BIGA sowie das EDA meinte) «oft allein auf weiter Flur [gestanden], stets angegriffen von bestimmten Staaten und zum Teil missverstanden von den andern».³⁵

5.3 Die vollzugsföderalistische Gemeinschaft der Praktiker

Mäders Einschätzungen waren persönlich gefärbt, aus der Sicht der Eidgenössischen Fremdenpolizei gehalten und enthielten einige Kritik an den von den Kantonen (insbesondere von deren Arbeitsmarktbehörden) vertretenen Haltungen. Mäders Grundpositionen entsprachen durchaus denen der kantonalen Fremdenpolizeichefs, wie aus den Reaktionen auf Mäders Ausführungen abzulesen war. Der Protokollant vermerkte: «Das ausgezeichnete Referat wird von den Anwesenden mit starkem Beifall aufgenommen.»³⁶ Eine Diskussion des Vortrags wäre möglich gewesen. Das Wort wurde jedoch nicht ergriffen, was als grundsätzliches Einverständnis mit dem Gehörten, als Verkraften kritischer Äusserungen in der freundschaftlichen Atmosphäre der Gemeinschaft der Praktiker der Arbeitsmigrationspolitik und als Bekundung grossen Respekts gegenüber ihrem eidgenössischen Kollegen zu sehen ist. Mäder seinerseits hob bei seinem Abschied das trotz strukturellem Konfliktpotenzial gute Verhältnis hervor und dankte den kantonalen Fremdenpolizeichefs mehrfach für das gute Einvernehmen und die gute Zusammenarbeit. Er lobte die Kombination von «föderalistischer Einstellung» und einem «ausgesprochenen Sinn für die Realitäten» der kantonalen Fremdenpolizeibehörden. Er wisse, «dass es nicht immer einfach war, die Erlasse, Weisungen und Instruktionen von Bern zu akzeptieren und in die Tat umzusetzen. Dies einmal darum, weil sie tagtäglich an der Front stehen und sich mit den direkt Interessierten auseinanderzusetzen haben. Zum andern, weil die Interessen und Bedürfnisse der einzelnen Kantone sehr verschieden gelagert und Sie ja in erster Linie beauftragt sind, die kantonalen und regionalen Interessen zu vertreten.»³⁷ Der Realitätssinn habe sich gezeigt, wenn die kantonalen Fremdenpolizeibehörden erkannten, «dass die Lösung eines Problems oder die Bewältigung einer Aufgabe nur in einer gemeinsamen Anstrengung unter zentraler Führung

³⁵ Ebd.

³⁶ CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Protokoll der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 6./7. September 1973 in Liestal, S. 9.

³⁷ CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Vortrag von Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, an der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 6./7. September 1973 in Liestal, S. 19.

möglich war».³⁸ Abschliessend betonte Mäder die Bedeutung der vertrauensvollen und freundschaftlichen Atmosphäre, die «einer der wichtigsten Gründe» für eine «während aller Jahre und trotz aller Schwierigkeiten» sehr gut[e] Zusammenarbeit war. Und um diese an den interkantonalen Konferenzen gepflegte, für den Vollzugsföderalismus lebenswichtige freundeidgenössische Kohäsion zu verstärken, bekräftigte Mäder das eben Gesagte auf Französisch gegenüber den Vertretern der Westschweiz.³⁹

Emil Sutter, der Vorsitzende der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, verdankte Mäders Referat und die darin den Kantonen gezollte Anerkennung.⁴⁰ Die gegenseitigen freundschaftlichen Bekundungen des Respekts und der Loyalität dienten der Pflege der engen Zusammenarbeit zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs in einer Zeit, als nach der Einführung der BVO und im Zeichen der zunehmenden internationalen Arbeitsmarktliberalisierung das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auf eine harte Probe gestellt war. Trotz teilweise grossen Meinungsverschiedenheiten sahen sich die unterschiedlichen Behörden stets als Akteure in ein und derselben Sache. Man verstand divergierende Ansichten als Ausdruck unterschiedlicher Lösungsansätze für gemeinsam empfundene Probleme, deren Ursachen man in äusseren Umständen wie der wirtschaftlichen Entwicklung oder dem internationalen Umfeld verortete.

Eingeschlossen in diese Gemeinschaft der Praktiker der Arbeitsmigrationspolitik waren stets sowohl die Fremdenpolizei- als auch die Arbeitsmarktbehörden. Wie Sutter im Namen der kantonalen Fremdenpolizeichefs dankte auch BIGA-Sektionschef Pedotti im Namen aller Arbeitsämter und des BIGA Mäder bei dessen Verabschiedung für die stets gute und loyale Zusammenarbeit.⁴¹ Zuvor hatte Mäder dem BIGA und den kantonalen Arbeitsämtern als den beiden zentralen Partnern der Fremdenpolizei für ihre trotz Spannungen gute Zusammenarbeit gedankt. Er würdigte die konfliktreiche, aber doch produktive Zusammenarbeit mit dem BIGA, die aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in den 1950er und 60er Jahren immer intensiver geworden sei, da «die entstandenen staatspolitischen Probleme nicht ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Gegebenheiten gelöst werden» konnten.⁴² Seinen Dank an die Arbeitsämter sprach Mäder stellvertretend an den als Gast anwesenden Adolf Ballmer aus, den er als initiativen Präsidenten des VSAA würdigte, als «dynamische Persönlichkeit, die es mitunter liebt, in biblischer Sprache zu sprechen. Obwohl kritisch und angriffig

³⁸ Ebd., S. 20.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Protokoll der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 6./7. September 1973 in Liestal, S. 9.

⁴¹ Ebd., S. 11 f.

⁴² CH-BAR#E4260D-01#2000/392#29*, AZ 902.5/19-25, Vortrag von Dr. E. Mäder, Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, an der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs vom 6./7. September 1973 in Liestal, S. 18.

veranlagt, verdanken wir es zum grossen Teil ihm, wenn unser Verhältnis zu den kantonalen Arbeitsämtern als sehr gut bezeichnet werden darf.»⁴³

In Mäders Abschiedsrede zeigte sich wieder einmal, wie sehr die Eidgenössische Fremdenpolizei auf die loyale Mitarbeit der kantonalen Fremdenpolizeibehörden angewiesen war. Ohne schlagkräftige kantonale Truppen an der Front – um ein Bild des Schaffhauser Fremdenpolizeichefs Beyeler nochmals aufzugreifen⁴⁴ – wäre die Heeresleitung in Bern, die über keine eigenen Soldaten verfügte, machtlos gewesen. Zur Erarbeitung einer gemeinsamen Einsatzdoktrin und zur Pflege eines die Loyalität fördernden Korpsgeistes war die in der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs betriebene formelle wie informelle föderalistische Netzwerkbildung zentral und dank der sehr grossen personellen Konstanz auch erfolgreich.⁴⁵

5.4 Vollzugsföderalistische Konfliktbewältigung

Einen vergleichbaren Abschiedsauftritt wie Fremdenpolizeidirektor Mäder vor den kantonalen Fremdenpolizeichefs hatte der andere zentrale eidgenössische Chefbeamte der Arbeitsmigrationspolitik zwei Jahre später an der Jahresversammlung des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) am 28. August 1975. Im Rückblick auf seine 17 Jahre als Chef der Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung des BIGA und auf seine Zusammenarbeit mit dem VSAA erinnerte Georg (Göri) Pedotti «an die oft harten Diskussionen um die Ziele und Wege schweizerischer Fremdarbeiterpolitik und Zulassungspraxis»⁴⁶ und sprach die Schwierigkeiten im Vollzugsföderalismus somit direkter an, als dies Mäder in seinem Abschiedsreferat getan hatte. In der Diagnose der Hauptursachen der Meinungsdivergenzen zwischen Bund und Kantonen waren sich Mäder und Pedotti jedoch einig: die Vorbehalte der Kantone gegen eine Liberalisierung des Arbeitsmarkts und ihr gleichzeitiger Widerstand gegen Bundesregelungen, die das kantonale Laissez-faire einschränkten. Pedotti betonte in seiner sich fast ausschliesslich mit der «Fremdarbeiterpolitik» – die in seiner Amtszeit für die Arbeitsmarktpolitik schlechthin stand – beschäftigten Abschiedsrede insbesondere die Differenzen zwischen dem BIGA und den kantonalen Arbeitsämtern zu Beginn seiner Amtszeit: Als er als Neuling vehement für einen liberalen Arbeitsmarkt eingetreten sei, habe er in Opposition zu den kantonalen Arbeitsamtsdirektoren

43 Ebd., S. 19.

44 Siehe oben, S. 137.

45 Mäders Verbundenheit mit der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs zeigte sich selbst im Jahr nach seinem Rücktritt, als er der Regionalkonferenz der Vereinigung der Fremdenpolizeichefs der Nordwest- und Zentralschweiz vom 30. und 31. Mai 1974 in Basel als Gast beiwohnte. CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, Dossier «Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs der Nordwest- und Zentralschweiz vom 30./31. Mai 1974 in Basel»: Teilnehmerliste.

46 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1975/76, S. 10.

gestanden. Ihm sei es vor allem darum gegangen, «dass die Vorschriften und Richtlinien des Bundes im Einklang stehen sollten mit der von den Kantonen in der Regel praktizierten grosszügigen Zulassungspraxis. [...] Diese richtete sich im wesentlichen nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Deshalb trat ich für eine grosszügige Zulassungspraxis ein.»⁴⁷ Pedotti hatte also dafür sorgen wollen, dass die arbeitsmigrationspolitischen Regeln, insbesondere die internationalen Vereinbarungen, und die von den Kantonen ausgeübte Praxis nicht allzu stark divergierten. Die kantonalen Arbeitsämter hingegen wünschten sich möglichst freie Hand in ihrer Praxis, obwohl sie gleichzeitig dem Kampf gegen die «Überfremdung» das Wort redeten.

Mit dem ausländerpolitischen Paradigmenwechsel Anfang der 1960er Jahre war weiterhin für Konfliktpotenzial zwischen dem BIGA und kantonalen Arbeitsämtern gesorgt. Pedotti erinnerte 1975 seine kantonalen Partner nochmals daran, dass die Kantone dem Bund nicht folgen mochten in seiner Erkenntnis, «dass diese liberale Zulassungspolitik, die während Jahren mit zu einem ausserordentlichen Wachstum unserer Wirtschaft und zu einer relativen Stabilität von Löhnen und Preisen beigetragen hat, sich aus politischen, demographischen und sozialen Gründen nicht weiter verantworten lasse».⁴⁸ Dem abtretenden BIGA-Chefbeamten war sehr wohl bewusst, dass die von seinem Amt in den 1960er und 70er Jahren verfolgte Plafonierungspolitik Widerstand hervorrufen musste – allen voran die 1969/70 vom BIGA als «neue Fremdarbeiterregelung» konzipierte Globalplafonierung, die Pedotti im Rückblick als den entscheidenden Schritt zu einer griffigen «Fremdarbeiterpolitik» bewertete: «Vorbereitung und Durchführung der zunehmend strenger gestalteten Fremdarbeiterbeschlüsse musste zwangsläufig zu Auseinandersetzungen mit Kreisen der Wirtschaft, der Kantone und einer weiteren Öffentlichkeit führen.»⁴⁹

Pedottis Fazit der Zusammenarbeit mit den kantonalen Arbeitsämtern fiel trotz all der erwähnten Differenzen während seiner Amtszeit sehr positiv und versöhnlich aus: Bundesbehörden und kantonale Behörden hätten in gemeinsamem Wirken mitgeholfen, ein staatspolitisch bedeutsames Problem trotz unterschiedlicher Interessenlage, Widerständen und Schwierigkeiten aller Art zu lösen. Pedottis Abschiedsrede war in der Grundstimmung eine Art Hohelied auf die Arbeitsämter und den Föderalismus. Genauso wie die Notwendigkeit der vollzogenen Zentralisierung in der (Fremd-)Arbeitsmarktpolitik betonte Pedotti nämlich den grossen Wert des Föderalismus und die Besonderheiten der verschiedenen Regionen. Spezielle Sympathie zeigte er als Unterengadiner für die Berggebiete und Randregionen – notabene an dem von ihm für seinen letzten Auftritt gewünschten Tagungsort Sitten⁵⁰ – und anerkannte insofern explizit die vehement

47 StABL, VR 3256, 00.03.03, 17 Jahre Arbeitsmarktpolitik, Rück- und Ausblick. Vortrag Dr. G. Pedotti an der 58. Tagung des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter, Sitten, 28. August 1975, S. 1.

48 Ebd., S. 2.

49 Ebd., S. 4.

50 Pedotti kam im Wallis zusammen mit seinen Verbandskollegen auf die Rechnung: «Strahlen-

vorgetragenen Partikularinteressen einzelner Branchen und Kantone. Zugleich betonte er, dass die Zielsetzung der bundesrätlichen «Fremdarbeiterpolitik» im VSAA grundsätzlich allgemein anerkannt worden sei.⁵¹ Er meinte damit, dass das «Überfremdungsproblem» stets als Tatsache und als Grund für Handlungsbedarf im gesamtschweizerischen Interesse betrachtet wurde.

Auch der VSAA betonte im Rückblick das Verbindende und die konstruktive Konfliktbewältigung. Pedotti wurde als Kollege und Freund verabschiedet, der Interesse für die «dann und wann von der <bundesoffiziellen> Meinung abweichende Haltung der <Kantonesen>» gezeigt habe.⁵² Die Verabschiedung Pedottis an der Jahreskonferenz des VSAA zeigte – genau wie diejenige Mäders in der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs – exemplarisch, wie die interkantonalen Konferenzen entscheidend dazu beitrugen, arbeitsmigrationspolitisches Konfliktpotenzial zwischen Bundes- und Kantonsbehörden im direkten, persönlichen Kontakt in freundeidgenössischer Geselligkeit abzubauen oder zumindest gegenseitiges Verständnis für unterschiedliche Positionen zu schaffen. Im Alltag der vollzugsföderalistischen Ferne zwischen der an der «Front» von den Kantonen gepflegten Praxis und dem politischen Willen der Bundesbehörden war die Differenz viel grösser, gerade unter der die Bundeskompetenzen stärkenden «neuen Fremdarbeiterregelung» von 1970, wie in einer internen Aktennotiz der Eidgenössischen Fremdenpolizei über die unmittelbare negative Reaktion aus dem Kreis der Fremdenpolizeichefs auf die Einführung der BVO durchaus mit einigem Verständnis für die kantonale Skepsis vermerkt wurde: «Es wurde in Basel – wenn auch keineswegs als Vorwurf, sondern als rein sachliche Feststellung – die Meinung vertreten, dass die von uns festgelegte Regelung zwar in der Theorie gut und richtig sei, in der praktischen und konsequenten Durchführung zu kaum mehr vertretbaren Zuständen führe. Bern sei eben weit hinter der Frontlinie.»⁵³

5.5 Grundsätzliche Spannungen im vollzugsföderalistischen System

Auch die intensive Kontaktpflege zwischen Bundes- und Kantonsbehörden, zwischen Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizeibehörden vermochte die systeminhärenten Probleme des Vollzugsföderalismus der Schweizer Arbeitsmigra-

der Sonnenschein, Apéro à la Majorie, Causerie mit Maurice Zermatten, Fahrt nach Anzère und Raclette «en plein air.» Und man vermerkte, dass «die obligaten Verbandsgeschäfte [...] in kurzer Zeit und mit allseitiger Zustimmung abgewickelt werden konnten». SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1975/76, S. 9.

51 StABL, VR 3256, 00.03.03, 17 Jahre Arbeitsmarktpolitik, Rück- und Ausblick. Vortrag Dr. G. Pedotti an der 58. Tagung des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter, Sitten, 28. August 1975, S. 4.

52 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1975/76, S. 10.

53 CH-BAR#E4300C-01#1998/299#151*, AZ 075.6, [Aktennotiz] [Sektionschef Viktor] Baumann, 23. 4. 70, [zuhanden] Herr Dr. Mäder [zu Regionalkonferenz vom 11./12. Juni 1970 auf Rigi Kaltbad].

tionspolitik nicht zu lösen. Eine kohärente und gesamtschweizerisch gleiche Politik wurde durch eine komplexe Zuständigkeitslage und die Umsetzung von Beschlüssen auf mehreren Ebenen erschwert. Die einzelnen Kantone konnten die Gesetze und Verordnungen unterschiedlich umsetzen und auf diese Weise eine bürokratische Macht entwickeln, welche die verfassungsmässige Macht überstieg, über die in der Ausländerpolitik der Bund verfügte. Mit ihrer Verwaltungspraxis konnten die Vollzugsbehörden kantonale Varianten der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik betreiben, so wie dies in dieser Arbeit am basel-landschaftlichen Beispiel gezeigt wird.

Solange das liberale Regime des Laisser-faire herrschte, fanden die kantonalen Unterschiede in der Migrationspolitik keine grosse Beachtung. Seit ab 1964 der Bund das kantonalisierte System wieder stärker zentral steuern wollte, um gleichzeitig mehr Kontrolle über die Ausländerzulassung sowie über die Durchsetzung internationaler Vereinbarungen zugunsten der AusländerInnen zu erreichen, mehrten sich die Konflikte an der Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen, wobei auch die stärkere Zentralisierung des kantonalisierten Systems nichts am Grundsatz änderte, dass der Bund in einem derart stark vom Vollzugsföderalismus geprägten Politikfeld wie der Arbeitsmigration ohne die vollziehenden Kantone keine Politik machen konnte. Der Bund war darauf angewiesen, dass die Kantone in einer von ihm vorgeschlagenen politischen Regelung das übergeordnete Landesinteresse anerkannten und gleichzeitig ihre eigenen Interessen nicht allzu stark eingeschränkt sahen. Zur Erarbeitung und Durchsetzung einer solchen eidgenössischen Denkweise der Kantone waren die interkantonalen Konferenzen ideal.

Exemplarisch zeigte sich dies in der Haltung des Baselbieter Arbeitsamtsvorstehers Adolf Ballmer, die er als Präsident des VSAA in seinem Weihnachtsbrief 1972 seinen Kollegen kundtat. Anlässlich des Erlasses der fünf dringlichen Bundesbeschlüsse vom 6. Dezember 1972 stellte Ballmer sein Schreiben unter das Motto «Wer nicht handelt, wird BE-handelt! Quo vadis Confoederatio helvetica?»⁵⁴ Den mit einem für ihn typischen Motto garnierten Brief liess Ballmer zugleich unter dem Titel «Ruten für die Arbeitsämter. Der Präsident an die Mitglieder des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter» in der «Basellandschaftlichen Zeitung» publizieren,⁵⁵ wohl um in der kantonalen Öffentlichkeit um Verständnis für eine Arbeitsmarktpolitik zu werben, hinter der er selbst nicht stand, die er aber im Auftrag des Bundes als treuer Eidgenosse umsetzen und sich bei seiner «Kundschaft» dadurch «noch verhasster» machen musste.⁵⁶ Ballmer verwahrte sich mit markigen Worten in blumiger Sprache, die in ihrer

54 StABL, VR 3256, 00.03.03, VSAA, Pratteln, den 7. Dezember 1972 ba/lg. An die Mitglieder des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter. «Wer nicht handelt, wird BE-handelt! Quo vadis Confoederatio helvetica?» – Ballmer verwendet hier das für den Kanton Bern übliche Kürzel BE für die Bundeshauptstadt Bern.

55 SWA, Bv R 10, Dokumentensammlung: BZ, Nr. 293, 15. Dezember 1972: Ruten für die Arbeitsämter. Der Präsident an die Mitglieder des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter.

56 StABL, VR 3256, 00.03.03, VSAA, Pratteln, den 7. Dezember 1972 ba/lg. An die Mitglieder

Metaphorik dem Nikolaustag und der Weihnachtszeit angepasst waren, gegen die Degradierung der kantonalen Arbeitsämter durch den Bund zu Befehlsempfängern und Trägern der «dreckigen Kittel» in der Arbeitsmarktpolitik, ihrem an sich «ureigensten Arbeitsgebiet». Und doch war sich Ballmer bewusst, dass er keine andere Wahl hatte, als die Politik des Bundes «nach Möglichkeit» umzusetzen. Auch anerkannte er, dass sich der Bundesrat in einer «absoluten politischen Zwangslage» befinde.⁵⁷

Angesichts der zunehmenden Zentralisierung der Arbeitsmigrations- und der Konjunkturpolitik, die er als Bedrohung der kantonalen Souveränität erachtete, machte sich Ballmer grundsätzliche Sorgen um die föderale Ordnung der «Confoederatio». Er sah die Kantone durch Bern zum Handeln gedrängt: Wer nicht im Sinn der Bundespolitik handle, werde «BE-handelt». Und doch sah Ballmer keine reelle Alternative zum loyalen Handeln im Interesse des Landes. Um diese für die Baselbieter Behörden charakteristische Haltung gegenüber dem Arbeitsmigrationsregime der Globalplafonierung von 1970 und die Wirkung der Ballmer'schen Prosa erfassen zu können, sei hier eine längere Passage aus Ballmers Weihnachtsbrief an seine Kollegen wiedergegeben: «Nachdem nun der hohe Bundesrat gestern «die Katze aus dem Sack» gelassen und seinem lieben Volk und den Kantonen am St. Niklaustag nicht süsse «Nüsse und Birnen» gebracht, sondern schmerzende «Ruten» in Aussicht gestellt hat [...], stehen wir nun vor einer Weihnachtsbescherung, die sich «gewaschen» haben dürfte [...]. Nun haben wir die Bescherung. Nicht weniger als fünf dringliche Bundesbeschlüsse hatte der bundesrätliche Santiklaus in seinem Sack. Und das landesväterliche Christkind droht uns zu Weihnachten die Bescherung zu St. Niklaus auf unserem ureigensten Arbeitsgebiet auf eine Art zu ergänzen, die uns kaum eitel Freude machen wird. Unsere Aufgabe wird nicht einfacher werden. WIR aber werden uns bei unserer Kundschaft noch verhasster machen müssen. Nachdem wir es nun aber ja seit langem gewohnt sind, im Interesse des Landes den «dreckigen Kittel» zu tragen, wird uns das nicht umbringen. Und was uns nicht umbringt, macht uns stärker. Warten wir also geduldig ab, was zu vollziehen man uns zumuten wird. Dass uns unsere Landesväter zu Weihnachten gerne schönere und angenehmere Geschenke machen würden, wissen wir, und die absolute politische Zwangslage, in der sie sich befinden, ist wohl ebenso unbestritten. Die politische Falle ist gestellt, und der einzig gangbare Weg führt in und vielleicht mit Glück durch sie. Das wird keiner bestreiten, der nicht Rücksichten und Aussichten die Oberhand über Einsichten gewinnen lässt. In ihrem Kampf gegen Geldentwertung und Überfremdung werden wir dem Bundesrat und den kantonalen Regierungen nach Möglichkeit an die Hand gehen müssen. Unsere Verpflichtung zu loyalen Dienst am Lande gebietet es.»⁵⁸

des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter. «Wer nicht handelt, wird BE-handelt! Quo vadis Confoederatio helvetica?», S. 1.

⁵⁷ Ebd.

⁵⁸ Ebd.

Der Grund für Ballmer, die «Verpflichtung zu loyalem Dienst am Lande» trotz allem Widerwillen zu respektieren und in seiner Funktion als VSAA-Präsident seinen Kollegen in Erinnerung zu rufen, lag also im «Kampf gegen Geldentwertung und Überfremdung», bei dem die Arbeitsämter «dem Bundesrat und den kantonalen Regierungen nach Möglichkeit an die Hand gehen müssen».⁵⁹ Das Paradigma des «Kampfes gegen die Überfremdung» liess nicht nur Ballmer – zwar widerwillig, aber «loyal» – in den «Dienst am Lande» treten und die dringlichen Bundesbeschlüsse von 1972 «nach Möglichkeit» kantonal umsetzen. Die «Überfremdungsabwehr» funktionierte während der Nachkriegszeit generell als einigende Klammer der in die Arbeitsmigrationspolitik involvierten Behörden.⁶⁰

59 Ebd.

60 Siehe dazu Kap. 6.2.

6. Hochkonjunktur, «Überfremdung» und Föderalismus

6.1 Phasen der Kantonalisierung und der Zentralisierung der Arbeitsmigrationspolitik 1945–1975

Die Gestaltungsspielräume der Kantone innerhalb der vollzugsföderalistischen Strukturen der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik waren nicht immer gleich gross. Im Zeitraum von 1945–1975 lässt sich zunächst ein Prozess der Kantonalisierung und danach eine zunehmende Zentralisierung der Arbeitsmigrationspolitik aufzeigen, wobei sich vier Phasen unterscheiden lassen. In den 1940er Jahren (1945–1948) wurde ein kantonalisiertes Arbeitsmigrationsregime etabliert. In den 1950er Jahren (1948–1964) festigte sich der bestimmende Einfluss der Kantone in jahrelanger vollzugsföderalistischer Praxis. In den 1960er Jahren (1964–1970) versuchte der Bund andauernd, aber mit mässigem Erfolg das System zu reformieren – mit dem Ziel, mehr zentralstaatliche Kontrolle über die Arbeitsmigration zu erlangen, um eine gesamtschweizerisch einheitliche Zulassungs- und Aufenthaltspolitik durchzusetzen. Erst 1970 jedoch vollzog der Bund mit der Beschränkungsverordnung (BVO) vom 16. März 1970 eine einschneidende vollzugsföderalistische Zentralisierung, deren Wirksamkeit allerdings nicht schlüssig beurteilt werden kann. Das föderalistische Ringen um die konkrete Anwendung der BVO war noch in vollem Gang, als 1974/75 der massive Konjunkturreinbruch infolge der internationalen Erdölpreiskrise die Diskussionen um die Beschränkung und den Abbau der Ausländerbeschäftigung beendete.

Die Erweiterung des Untersuchungszeitraums über die in der Forschung zur Arbeitsmigration zumeist betrachteten konjunkturellen Spitzenjahre zwischen 1960 und 1973 hinaus zeigt die 1940er und 50er Jahre als absolut entscheidend in der Entwicklung der vollzugsföderalistischen Arbeitsmigrationspolitik. Die genaue Analyse der unmittelbaren Nachkriegsjahre lässt erkennen, dass die Arbeitsmigrationspolitik und ihre vollzugsföderalistische Organisation bereits 1948 ihre für die gesamte Ära prägende Form erhielten, die erst 1970 durch die BVO eine entscheidende Abänderung erfuhr. In den vier Jahren der unmittelbaren Nachkriegshochkonjunktur wurden die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen für die gesamte untersuchte Zeit gelegt und weitgehend konkretisiert. Der Bund war bei der Etablierung des Arbeitsmigrationsregimes nach dem Zweiten Weltkrieg auf die Kantone als Partner im Vollzugssystem angewiesen, als die auf der Basis des «Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer» (ANAG) von 1931 geregelte Politik erstmals dem Tauglichkeitstest einer starken Hochkonjunktur unterzogen wurde. In

der migrationspolitischen Sattelzeit der 1950er Jahre wurde deutlich, wie das kantonalisierte Arbeitsmigrationsregime in jahrelanger Praxis während der auch für die zuständigen Behörden unerwartet lange andauernden Hochkonjunktur derart gefestigt wurde, dass sich die Kantone das Heft nicht mehr einfach so aus der Hand nehmen liessen, als der Bund ab 1964 eine Zentralisierung der Arbeitsmigrationspolitik anstrebte.

Die Kantone spielten während der Nachkriegszeit eine entscheidende Rolle sowohl in der Ausformulierung als auch in der Umsetzung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik. Sie taten dies auch, als der Bund dem 1948 etablierten kantonalisierten Arbeitsmigrationsregime wieder Grenzen setzen wollte, weil er einerseits einen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessenausgleich anstrebte und andererseits den internationalen Verpflichtungen (insbesondere den als Mitglied der OECE seit 1953 akzeptierten Vereinbarungen zur Arbeitsmarkliberalisierung und dem in der Schweizer Öffentlichkeit viel stärker als jene wahrgenommenen «Italienerabkommen» vom 27. Juni 1964) nachkommen musste. Erste Zentralisierungsschritte waren die Unterstellung der Zulassung von AusländerInnen aus «entfernteren Ländern» unter die Bundeskontrolle mit dem Bundesratsbeschluss vom 13. März 1964 über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden und der darauf fussenden Verfügung des EJPD vom 16. März 1964 sowie vor allem die ab 1963 erlassenen Plafonierungsbeschlüsse. Als der Bund diese ersten Einschränkungen der Laisser-faire-Politik einführen wollte, setzten sich die Kantone in Allianz mit den Arbeitgebern für Ausnahmeregelungen ein, was letztlich zum Scheitern verschiedener Anstrengungen des Bundes, die Zulassung zu beschränken respektive den Bestand ausländischer Arbeitskräfte herabzusetzen, führte: Dies traf für die «einfache Plafonierung» (vom 1. März 1963) ebenso wie für die «doppelte Plafonierung» (vom 26. Februar 1965) und den «Bundesratsbeschluss zur Reduktion des Ausländeranteils vom 28. Februar 1968» zu.

Im März 1970 verfügte der Bundesrat unter dem Druck zunehmender Fremdenfeindlichkeit, die in der Schwarzenbach-Initiative gipfelte, auf Rat des BIGA, aber gegen den Widerstand von Kantonen und Arbeitgebern das System der Globalplafonierung. Auch in diesem neokorporatistischen Zulassungssystem behielten die Kantone ihre zentrale Rolle im Schweizer Arbeitsmigrationsregime und verfügten über entscheidende Kompetenzen bei der Festlegung und der Zuteilung der «Fremdarbeiterkontingente». Ab 1970 waren die Kantone (und Gemeinden) im komplexen administrativen Apparat, der die «Stabilisierungspolitik» des Bundes umsetzte, von eminenter Bedeutung. Dank ihrer entscheidenden Stellung konnten sie – wie auch die Sozialpartner – ihre Interessen innerhalb des Quotensystems wahren. Der Kampf der Kantone um möglichst grosse Kontingente und ihre Ausweichstrategien auf nicht kontingentierte Ausländerkategorien wie Saisonniers oder Grenzgänger lief den «Stabilisierungszielen» des Bundes zuwider. Dies trug – neben dem aussenpolitischen Druck – entscheidend zum Effizienzverlust der Kontingentierungspolitik bei. Durch die ständige Revision des Quotensystems ab 1970 erweist sich die Schweizer Arbeitsmigrationspoli-

tik als Kompromisspolitik zwischen innen- und aussenpolitischen Interessen, welche immer nur kurzfristige Lösungen fand und die langfristig gesteckten Ziele nicht erreichte.

6.2 «Überfremdungsabwehr» und behördliche Pragmatik

Ab 1945 musste die Eidgenössische Fremdenpolizei sukzessive Kompetenzen abtreten – aus politischen und pragmatischen Gründen. Politisch wurde die Machtfülle der Eidgenössischen Fremdenpolizei vonseiten der Kantone und der Arbeitsmarktbehörden angefochten, weil diese die Ausländerzulassung nach kantonalen und wirtschaftlichen Bedürfnissen steuern und deshalb Gesuche möglichst in eigener Regie bewilligen wollten. Auch angesichts der zunehmenden Internationalisierung der Regelung der Arbeitsmigration konnte die Eidgenössische Fremdenpolizei die Arbeitsmigrationspolitik je länger je weniger nach eigenem Gutdünken regeln. 1948 erfolgte innen- wie aussenpolitisch der Paradigmenwechsel zu einer liberalen Arbeitsmigrationspolitik, welcher den Einfluss der Eidgenössischen Fremdenpolizei beschränkte: innenpolitisch mit den Bundesratsbeschlüssen und Weisungen vom 20. Januar 1948 «über die Vereinfachung des fremdenpolizeilichen Apparates, die vollständige Erfassung der Lage des Arbeitsmarktes und die enge Zusammenarbeit zwischen Fremdenpolizei und Arbeitsämtern», aussenpolitisch mit dem Rekrutierungsabkommen mit Italien vom 22. Juni 1948. Andererseits war die Eidgenössische Fremdenpolizei aus praktischen Gründen auf kantonale Partner in der Ausländerkontrolle angewiesen. Die ab 1945 massiv zunehmende Zahl an Gesuchen um Ausländerzulassung erforderte in erster Linie ein pragmatisches und effizientes Verwaltungshandeln, nicht fremdenpolizeiliche Ideologie.

Entscheidend war aus der Sicht der Eidgenössischen Fremdenpolizei zu diesem Zeitpunkt dennoch die Frage, ob sie ihre nach dem Ersten Weltkrieg entworfene Doktrin, die sich in ihren institutionellen Strukturen niedergeschlagen und die Fremdenkontrolle bei ihr selbst konzentriert hatte, auch nach dem Zweiten Weltkrieg würde durchsetzen können, als sie die Zügel bezüglich der operativen Umsetzung den kantonalen Fremdenpolizeibehörden und den Arbeitsämtern übergeben musste.

Bedeutete der Verlust an institutionellem Gewicht und an direkter Kontrolle in der Zulassungspraxis auch einen Verlust an ideologischer Diskursmacht? Nein. Denn die Eidgenössische Fremdenpolizei vermochte ihre ausländerpolitischen Leitlinien der «Überfremdungsabwehr» auch indirekt durchzusetzen. Sie trug die «Überfremdungsabwehr» als Prämisse aller Ausländerpolitik mit grossem Erfolg in ihre kantonalen Partnerbehörden hinaus. Die jeweils obersten Fremdenpolizisten Heinrich Rothmund und Elmar Mäder thematisierten in Grundsatzreferaten an der Konferenz der Arbeitsamtsdirektoren und Fremdenpolizeichefs von 1948 sowie an den Jahreskonferenzen der Vereinigung der kantonalen Fremdenpoli-

zeichers von 1964 und 1969, den migrationspolitischen Schlüsseljahren zwischen 1945 und 1975, die «Überfremdungsabwehr» als oberstes ausländerpolitisches Ziel. Sie passten dabei die fremdenpolizeiliche Prämisse durchaus den Anforderungen der Zeit an und anerkannten auch wirtschaftliche Überlegungen. Als relatives Konzept eignete sich die «Überfremdung» bestens zur immer wieder neuen Konkretisierung, vor allem weil dessen Allgemeingültigkeit von sämtlichen Partnerbehörden geteilt wurde. Die «Überfremdung» des Arbeitsmarkts und des Landes stellte gemäss den in die Arbeitsmigrationspolitik involvierten Behörden in den 1940er und 50er Jahren unbestrittenermassen eine Gefahr und ab Ende der 1950er Jahre eine Tatsache dar. Ihr zentrales Konzept erwies sich für die Eidgenössische Fremdenpolizei zeitweise fast als übermächtig, als Kantone, Gewerkschaften und später auch die Überfremdungsbewegung sich mit Argumenten der «Überfremdungsabwehr» gegen die vom Bund eingeleiteten Liberalisierungsschritte in der Arbeitsmigrationspolitik wehrten.

Die Allgemeingültigkeit der «Überfremdungsabwehr» führte zu den folgenden drei hauptsächlichen Konsequenzen in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit. Erstens wurde 1948 die liberalisierte Zulassungspolitik nur unter der Bedingung eingeführt, dass die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften bloss temporär sein sollte, weshalb während der 1950er Jahre die Bewilligungspraxis möglichst vollständig auf Saisoniers ausgerichtet wurde. Zweitens half 1970 gegen die Schwarzenbach-Initiative bloss ein Gegenmittel, die BVO, das den Grundgedanken der Initiative selbst in sich trug, nämlich die «Überfremdung» zu bekämpfen und zu diesem Zweck die Ausländerzulassung zu begrenzen – zumal die Behörden seit Ende der 1950er Jahre die «Überfremdung» öffentlich als Tatsache angesehen und somit der Überfremdungsbewegung diskursive Munition gegeben hatten. Drittens führte die Prämisse der «Überfremdungsabwehr» ab 1964, als infolge der dauerhaften Hochkonjunktur, der Bedürfnisse der Wirtschaft und der Internationalisierung der Arbeitsmigrationspolitik die dauerhafte Niederlassung von Zugewanderten nicht mehr zu verhindern war, zur Entwicklung einer Integrationspolitik nach der Leitlinie der Assimilation. So warb Henri Tzaut (Vizedirektor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, hier aber vor allem in seiner Funktion als Chefsekretär der «Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem») 1973 vor der Jahreskonferenz der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs, an der Fremdenpolizeidirektor Elmar Mäder sein Plädoyer für den Integrationsansatz hielt, für die Lösung des «Ausländerproblems» durch die erleichterte Einbürgerung der jungen Ausländergeneration.¹

1 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Conférence annuelle de l'Association des chefs de police cantonale des étrangers 6 et 7 septembre 1973 à Liestal. Conférence de Henri Tzaut, sous-directeur, chef du secrétariat de la commission fédérale consultative pour le problème des étrangers (Beilage zu: Protokoll der 34. Jahresversammlung der Vereinigung kantonalen Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 6./7. September 1973 in Liestal). – Der Ansatz, den Anteil der AusländerInnen an der Gesamtbevölkerung durch Naturalisation zu verringern, wurde bereits in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg diskutiert, als der Begriff der «Überfremdung» geprägt wurde.

Das stete Festhalten am Paradigma der «Überfremdungsabwehr» und seine dehnbare, den wirtschaftlichen Opportunitäten und den gesellschaftlichen Realitäten anpassbare Form, ist letztlich in der gesamten untersuchten Zeit als Wunschvorstellung der für die Arbeitsmigrationspolitik verantwortlichen Behörden zu verstehen, wonach die Migration zum Wohl der nationalen (oder kantonalen) Wirtschaft gesteuert werden könne. In der sozialen und der ökonomischen Wirklichkeit hingegen liess sich die Zuwanderung durch die Politik nicht derart umfassend und nicht immer mit den angestrebten Auswirkungen kontrollieren. Die Wanderungsbewegungen wurden stets stärker durch menschliche und wirtschaftliche Bedürfnisse geprägt als durch den politisch-ideologischen Willen zur Beschränkung der Migration.

6.3 «Blühenwollen!» – Credo der kantonalisierten Arbeitsmigrationspolitik

Der Antrieb und das Wesen der basel-landschaftlichen, ja generell der kantonalisierten Arbeitsmigrationspolitik während der Hochkonjunktur brachte der Baselbieter Volkswirtschaftsdirektor Ernst Löliger in der «Überfremdungsdebatte» des Landrats vom 14. Januar 1965 mit der schönen Wortschöpfung «Blühenwollen!» auf den Punkt.² Löliger beschrieb mit «Blühenwollen!» 1965 eine gemeinsame Haltung aller an der Baselbieter und der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik beteiligten Akteure, die sich während des seit 1945 anhaltenden Wirtschaftswachstums herausbildete und mit steigendem Wohlstand verstärkte. Er erkannte einen Grundkonsens für wirtschaftliche Prosperität, für das Nutzen der Konjunktur und für den Zuzug der dazu erforderlichen ausländischen ArbeiterInnen sowie folglich für die Inkaufnahme der «Überfremdung». Mit «Blühenwollen!» bezeichnete Löliger auch das «Wetteifern der Kantone und Gemeinden» und somit die Verstärkung einer das Wachstum begrüssenden Haltung durch die föderalistische Staatsform der Schweiz.³ Die föderalistische Konkurrenzhaltung des Schöner-als-seine-Miteidgenossen-Blühenwollens sorgte dafür, dass der Zentralstaat keine Regelungen einführen, geschweige denn durchsetzen konnte, welche die Zulassung von ausländischen ArbeiterInnen allzu stark einschränkten. Jeder Kanton wollte seine wirtschaftliche Entwicklung möglichst ohne Bundesvorgaben vorantreiben. Diese die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik prägende Haltung fand ihren deutlichsten Ausdruck in den interkantonalen Konferenzen, wo an der entscheidenden Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen die föderalistische Struktur des Arbeitsmigrationsregimes immer wieder aufs Neue bekräftigt wurde, selbst während der heftigsten Dispute. Gesamtschweizerische

2 StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: «Interpellation Waldner» (Ernst Löligers handschriftlich vorbereitetes Referat für die Landratsdebatte vom 14. Januar 1965), S. 7. – Zum Begriff im Kontext des ganzen Votums siehe oben, S. 328 ff.

3 Ebd.

Regelungen waren immer bloss so weit möglich, als der Konsens der Kantone darüber bestand respektive sie zumindest eine föderalistische Opfersymmetrie herstellten und den Kantonen mittels Ausnahmeregelungen oder Mitsprachemöglichkeiten einen grossen Anteil kantonaler Autonomie liessen. Die Blüten der föderalistischen Konkurrenz zeigten sich übrigens in den Rahmenprogrammen der interkantonalen Konferenzen, mit denen sich die Gastgeber gegenseitig darin überboten, die Schönheiten und Eigenheiten, aber auch die Wirtschaftskraft des eigenen Kantons zu präsentieren.

Im Baselbiet wurde im Rahmen des 1948/49 installierten kantonalisierten Arbeitsmigrationsregimes die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte als Element einer Arbeitsmarktpolitik verstanden, die in Zeiten des ausgetrockneten einheimischen Arbeitsmarkts in erster Linie der Versorgung der kantonalen Wirtschaft mit den zur Hochblüte benötigten Arbeitskräften diente. Nachdem die Vollbeschäftigung der einheimischen ArbeiterInnen dank der stark anziehenden Konjunktur rasch gesichert war und die Baselbieter Gesellschaft mehr oder weniger als Ganzes von der Wirtschaftsentwicklung profitieren konnte, entstand ein Konsens des «Blühenwollens», der auch den Beizug von ausländischen ArbeiterInnen zur Nutzung der Konjunktur umfasste, zumindest solange diese nicht langfristig im Land blieben. Weil die Bundes- und die Kantonsbehörden beim Überprüfen der Aufenthaltsdauer der AusländerInnen während der 1950er Jahre keinen allzu grossen Trend zur Niederlassung und somit zur «Überfremdung» ausmachten, sondern im Gegenteil eine recht gut funktionierende Rotation unter den ausländischen ArbeiterInnen, liess der Bund den Kantonen grundsätzlich alle Freiheiten, die kantonale Ausländerzulassung für ihr «Blühenwollen!» einzusetzen.

Im Baselbiet führte dies, wie es Löliger 1965 in seiner Rede vom «Blühenwollen!» treffend benannte, zum «Anlocken von Industrien und Bevölkerung».⁴ Dabei wurde der Zuzug von ausländischen ArbeiterInnen von den Behörden als normales Phänomen des erwünschten Wachstums gesehen. So schrieb Arbeitsamtsvorsteher Ballmer in der Beurteilung der Arbeitsmarktlage im Amtsbericht von 1962 über eine «Phase einer ausgedehnten weiteren Industrialisierung unseres Kantons»: «Eine nicht unwesentliche Rolle spielt in diesem Zusammenhang, und zwar seit einigen Jahren zunehmend, die Verlagerung ganzer Betriebe von der Stadt aufs Land und die Begründung von Baselbieter Filialbetrieben städtischer Unternehmen, beides fast ausnahmslos verbunden mit einer Vergrösserung der betreffenden Betriebe, mit einer Ausweitung ihrer Kapazitäten und damit natürlich auch mit einer weiteren Zuwanderung einheimischer und ausländischer Arbeitskräfte.»⁵

Anfang 1965, an der Schwelle zur Einführung der doppelten Plafonierung durch den Bund, welche die erste für die Kantone spürbare Einschränkung der Ausländerzulassung bedeutete, stand Löligers «Blühenwollen!» für einen Baselbieter Konsens, die Entwicklung des Kantons auch dank Ausländerzuzug voranzutrei-

4 Ebd., S. 7.

5 AB BL 1962, S. 403.

ben. Allein und im Verbund mit anderen Kantonen (vor allem an interkantonalen Konferenzen) wehrte sich Baselland vehement für seine eigenen Interessen und gegen die als unverträglich mit der Wirtschaftsfreiheit angesehenen, zentralistischen Eingriffe des Bundes, die 1963 mit der einfachen Plafonierung begonnen hatten. Löligers «Blühenwollen!» sollte über 1965 hinaus für die basel-landschaftliche und generell für die kantonalisierte Schweizer Arbeitsmigrationspolitik leitmotivische Gültigkeit behalten. Die Kantone wollten auch in der Ära der Konjunkturdämpfungsmassnahmen und der Beschränkung der Ausländerzulassung blühen und nahmen Schattenseiten der Entwicklung sehenden Auges in Kauf. Zwar erliess der Bund Beschlüsse zur Konjunkturdämpfung und zur Ausländerzulassungsbegrenzung, doch zeitigten diese nur begrenzt Wirkung, da auch der Bund die Konjunktur nicht allzu stark dämpfen wollte und die Kantone wie der Bund grundsätzlich einem wirtschaftsliberalen und wachstumsbefürwortenden Credo folgten und die Entwicklung ihrer eigenen Wirtschaft förderten.

Das «Blühenwollen!» in Löligers Votum vom 14. Februar 1965 stand überdies für eine Wende in der basel-landschaftlichen Arbeitsmigrationspolitik hin zur Anerkennung der AusländerInnen nicht nur als elementarer Teil der positiven wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons und des Landes, sondern auch als «gleichgestellte Menschen», die sind «wie wir». ⁶ Löliger plädierte daher im Namen der Baselbieter Regierung für menschliche Aufenthaltsverhältnisse für die «Gastarbeiter», sah das Italienerabkommen von 1964 als gerechtfertigt an und leitete Integrationsmassnahmen wie die Gründung der «Basellandschaftlichen Arbeitsgemeinschaft für die Betreuung ausländischer Arbeitskräfte» ein. Umso entschiedener wies Löliger Fremdenhass zurück, den er in der öffentlichen Debatte um die ausländischen ArbeiterInnen und speziell um das Italienerabkommen aufkommen sah.

Die basel-landschaftliche Arbeitsmigrationspolitik bewegte sich mit seiner Anfang der 1960er Jahre vollzogenen Wende zum «Integrationsprinzip» grundsätzlich im Einklang mit den Bundesbehörden, die ihre Arbeitsmigrationspolitik 1964 im «Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» auf eine neue Grundlage stellten. Punkto Ausländerintegration *avant la lettre* schritt das Baselbiet der vom Bund gewollten und geförderten Entwicklung gar voran. Das von der Studienkommission des Bundes diagnostizierte «Überfremdungsproblem» hingegen sahen die Baselbieter Behörden nicht als solches an, und die von der Studienkommission neben der «Assimilation» als komplementären Lösungsansatz vorgesehene Beschränkung der Ausländerzulassung lehnte der Wachstumskanton ebenfalls ab. Nachdem Arbeitsamtsvorsteher Ballmer in seiner Analyse des Baselbieter Arbeitsmarkts im Amtsbericht des Jahres 1957 erstmals das Schlagwort «Überfremdung» verwendet hatte, um die Tatsache gewordene strukturelle Abhängigkeit der kantonalen Wirtschaft vom Zuzug ausländischer ArbeiterInnen zu beschreiben, wiederholte er den Begriff ein einziges Mal in einer

⁶ StABL, VR 3205, F.II.1964, 1018: «Interpellation Waldner» (Ernst Löligers handschriftlich vorbereitetes Referat für die Landratsdebatte vom 14. Januar 1965), S. 8.

sehr negativ gefärbten Lagebeurteilung von 1958. In den Jahren ab 1959,⁷ als in der Baselbieter Öffentlichkeit Überfremdungsgegner (im Landrat angeführt vom Gewerkschafter Fritz Waldner, der für die SP auch im Nationalrat sass) die liberale Arbeitsmigrationspolitik der Behörden anfochten, wurde die weiter wachsende Bedeutung der AusländerInnen für den basel-landschaftlichen Arbeitsmarkt bei der Lagebeurteilung im Amtsbericht hingegen stets neutral bewertet. Die Behörden waren zur Überzeugung gelangt, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons auf AusländerInnen angewiesen war, und hüteten sich deshalb davor, die Lage (z. B. mit dem Begriff der «Überfremdung») zu dramatisieren. Und ab 1961, als Massnahmen zur Konjunkturdämpfung und Ausländerzulassungsbeschränkung zur Debatte standen, wurde das freie Wachstum der kantonalen Wirtschaft in der arbeitsmarktlichen Lagebeurteilung aus liberaler Warte heftig verteidigt: «Klar, dass diese konjunkturelle Aufblähung nicht ‹Teufelswerk› und nicht einfach ungesunden Spekulationen egoistischer Wirtschaftler entsprungen ist; dass dieser seit Jahren anhaltende Hochschwung vielmehr eine ganz natürliche Folge einiger in gleicher Richtung wirkender Faktoren ist: der weltweiten technischen Revolution, der auch unsere Wirtschaft sich nicht entziehen kann, wenn sie weiter leben und auch fürderhin ernähren will; des systematischen und zielstrebigem Ausbaus unserer Industrie also, die Grundlage unseres hohen Lebensstandards ist; der den Bedarf an allem möglichen und damit die wirtschaftliche Tätigkeit unausgesetzt stimulierenden demographischen Entwicklung.»⁸ Als der Bund ab 1963 jährlich Beschränkungsbeschlüsse erliess, wurden deren Auswirkungen auf die kantonale «Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage» im basel-landschaftlichen Amtsbericht negativ bewertet. Und als der Bund mit der doppelten Plafonierung 1965 nicht mehr bloss die Beschränkung der Zulassung, sondern den Abbau des Ausländerbestands der Betriebe verfügte, kritisierten die Baselbieter Behörden die jährlichen Erlasse als unerwünschte Eingriffe des Bundes in die freie wirtschaftliche Entwicklung des Kantons.

1970 zeigten sich bei der Einführung der BVO durch den Bund die Präferenzen der liberalen basel-landschaftlichen Zulassungspolitik. Wenn sie vom Bund schon dazu gezwungen waren, die Zulassung gegen ihren Willen zu beschränken, um den unter dem Druck der Überfremdungsbewegung als opportun erachteten «Ausländerabbau» zu erreichen, hätten die Baselbieter Behörden ihre Arbeits-

7 Der auffällige Tonwechsel in der Analyse der «Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage» im Amtsbericht fiel mit dem Wechsel in der (zusammen mit der Polizeidirektion) politisch für das Arbeitsamt verantwortlichen Direktion des Innern von Max Kaufmann (BGB, 1950–1959) zu Heinrich Abegg (SP, 1959–1963) zusammen und erfuhr später unter Ernst Löliger (FDP, 1963–1975) keine Änderung mehr. – Die Abteilung Arbeitsnachweis des Arbeitsamts, die für die Zulassungsregelung für ausländische Arbeitskräfte zuständig war und in deren Rubrik im Amtsbericht die Analyse der «Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage» erschien, unterstand politisch der Polizeidirektion. Polizeidirektor war während der fraglichen Zeit CVP-Regierungsrat Paul Gürtler (1950–1967), der Löligers Rede vom «Blühenwollen!» in der Landratsdebatte durch einen genauso engagierten parallelen Auftritt in gleicher Haltung bekräftigte. – Zur komplexen politischen Verantwortungslage siehe oben, S. 71 ff.

8 AB BL 1961, S. 387.

migrationspolitik gern wieder möglichst auf die Zulassung von Arbeitskräften fokussiert und den aufgenötigten «Ausländerabbau» über eine Einschränkung des Familiennachzugs vorgenommen, wie die Baselbieter Regierung dem Bund in seiner Vernehmlassungsantwort zur BVO von 1970 mitteilte. In der Umsetzung der BVO setzten die basel-landschaftlichen Behörden schliesslich alles daran, um trotz der durch den Bund verfüigten Restriktionen der kantonalen Wirtschaft möglichst viele ausländische ArbeiterInnen bewilligen zu können, indem sie z. B. die Grenzgängerzulassung forcierten. Im Zweifelsfall war die basel-landschaftliche Arbeitsmigrationspolitik in ihrem Kern Arbeitsmarktpolitik, wirtschaftsliberal und nicht sozialliberal – und das «Blühenwollen» war als wirtschaftliches Prosperieren zu verstehen.

Seit dem um 1960 vollzogenen Bewusstseinswandel zum Niederlassungsprinzip betrachteten die Baselbieter Behörden sehr wohl auch die menschliche Behandlung der zugezogenen ArbeiterInnen als wichtig, nicht nur im Sinn eines kantonalen wirtschaftlichen Standortvorteils, sondern auch als moralische Verpflichtung. Dies zeigte sich, als die Hochkonjunktur Mitte der 1970er Jahre zu Ende ging und der Wirtschaftseinbruch einen massiven Stellenabbau zur Folge hatte. Zwar exportierte auch das Baselbiet die Arbeitslosigkeit, indem die Behörden ausländischen ArbeiterInnen die Aufenthaltsbewilligungen nicht mehr verlängerten, aber selbst im Moment des grossen «Ausländerabbaus» stellten die basel-landschaftlichen Behörden die Anliegen der kantonalen Wirtschaft und das soziale Gewissen im Zweifelsfall über die strikte Einhaltung ausländerpolitischer Prinzipien des Bundes. Sogar nach der Verschärfung des «Schutzes der einheimischen Arbeitskräfte» durch die «Verordnung des Bundesrates vom 9. Juli 1974 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer» sprach sich Arbeitsamtsvorsteher Ballmer gegen einen absoluten Schweizervorrang aus, wie er aus den Bundesvorgaben abgeleitet werden konnte, und verteidigte eine eigenständige Arbeitsmarktpolitik, welche die in den eidgenössischen Richtlinien enthaltenen Ausnahmeklauseln möglichst ausnutzte: «Wir geben [...] gerne zu, dass beim Abwägen, wer wann und vor wem entlassen werden soll, von den Unternehmern in praxi differenziert wird; dass nicht einfach zum vorneherein ALLE ausländischen Aufenthalter unbesehen und ohne Rücksicht auf die soziale Indikation «ausgeschaltet» werden; dass vielmehr auch ihnen gegenüber im einzelnen Fall nach Möglichkeit soziale Rücksichten genommen werden, was unseres Erachtens völlig richtig und durchaus vertretbar ist. Die verantwortlichen Behörden und Stellen sind nicht gehalten, immer und unter allen Umständen der einheimischen Arbeitskraft «die Stange zu halten», sondern eben in der Regel und in dubio! Es ist ihnen nicht verboten, die BIGA-Richtlinien über den Schutz der einheimischen Arbeitskräfte menschlich zu interpretieren und vernünftig anzuwenden.»⁹

9 StABL, VR 3205, L.III.1975, 445: Kantonales Arbeitsamt Baselland, Der Vorsteher: Dr. A. Ballmer. An die Direktion des Innern, Polizeidirektion des Kantons Baselland, 13. Mai 1975: Interpellation Iwan Landolt und Mitunterzeichner «betreffend die Sicherung der Arbeitsplätze für schweizerische Arbeitnehmer», S. 3. – Ballmer lieferte den Regierungsräten mit seinem

Schreiben «Munition» für den bevorstehenden Schusswechsel im Parlament» (ebd., S. 5) mit Iwan Landolt, der seit 1973 im Landrat wiederholt Vorstösse im Namen der Nationalen Aktion, Überfremdungspartei der Stunde, gegen die Ausländerpolitik des Kantons eingereicht hatte. Siehe: LRB 2572 vom 17. 4. 1975: Interpellation von Iwan Landolt und 2 Mitunterzeichnern betreffend die Sicherung der Arbeitsplätze für schweizerische Arbeitnehmer; LRB 61 vom 21. 8. 1975: Interpellation von Iwan Landolt betreffend Sicherung der Arbeitsplätze für den schweizerischen Arbeitnehmer. Antwort des Regierungsrates.

Anhang:

Methode und Theorie

7. Forschungsstand

Migrationsforschung ist in den letzten Jahren en vogue und ihr publizistischer Output enorm. Ein breiter Überblick nur schon über den Stand der historischen Migrationsforschung wäre hier schlicht nicht zweckdienlich, müsste er doch wegen der grundlegenden Interdisziplinarität dieser noch jungen Forschungsrichtung¹ die verschiedensten wissenschaftlichen Disziplinen berücksichtigen, die sich in historischer Perspektive mit Migration befassen: die Politologie, die Rechtswissenschaften, die Wirtschaftswissenschaften, die Soziologie, die Ethnologie, die Humangeografie, die Demografie, die Anthropologie oder die Psychologie sowie diverse interdisziplinäre Ansätze. Um die vorliegende, eng fokussierte Arbeit in einem Forschungsfeld der vielfältigen und weitreichenden Inspirationen zu verorten, wähle ich deshalb einen anderen Weg und gebe nur einen kurzen Überblick über den Forschungsstand der historischen Migrationsforschung und der in dieser Studie bearbeiteten Sparten. Der Stand der Forschung zu sämtlichen für die vorliegende Arbeit relevanten Forschungsgebieten und Methoden wird (ohne Berührungsgänge zu anderen Disziplinen – namentlich zu den Politikwissenschaften) an jeweils passender Stelle unter Angabe der massgeblichen Literatur dargestellt und reflektiert – zur Hauptsache in diesem Anhang zu Methode und Theorie.

Die vorliegende Arbeit ist Teil der *neueren Geschichtsschreibung der Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit in der Schweiz*.² Nachdem die nationale Ebene von Matthias Hirt³ und die Schnittstelle zwischen nationaler und internationaler Ebene von Thomas Gees⁴ beschrieben worden ist, stellt diese Arbeit das für die «Migrationsinnenpolitik» grundlegende, aber bislang nicht historisch erforschte System des Vollzugsföderalismus zwischen Bund und Kantonen dar.⁵ Mit ihrem Fokus auf dem staatlichen Migrationsregime ist diese Studie – wie die Arbeiten von Hirt und Gees – auch als Beitrag zur *Verwaltungsgeschichte* zu verstehen, das heisst zu einem Forschungszweig, der in der Schweiz noch sehr wenig entwickelt ist.⁶

1 Vgl. Bade, Historische Migrationsforschung.

2 Zum *Forschungsstand zur Schweizer Arbeitsmigrationspolitik* siehe unten, S. 425, Anm. 6; einen guten Überblick bietet: Hirt, Bundesverwaltung. Zum *Forschungsstand zur Migrationsgeschichte der Schweiz im Allgemeinen* siehe unten, S. 429, Anm. 8.

3 Hirt, Bundesverwaltung.

4 Gees, Europäisierungsprozess.

5 Zum *Forschungsstand bezüglich Vollzugsföderalismus der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik* siehe unten, S. 426, Anm. 7.

6 «Die Verwaltungsgeschichte der Schweiz harrt trotz wegweisenden Ansätzen und Plädoyers

Die neuere Geschichtsschreibung zur Schweizer Migrationspolitik der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist Teil der seit den 1980er Jahren durch die internationale Forschergemeinde mit zunehmender Intensität und Perspektivenvielfalt vorangetriebenen *historischen Migrationsforschung*.⁷ Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema geht dabei mit einer verstärkten gesellschaftlichen Wahrnehmung des Phänomens einher. Die thematische und methodische Bandbreite der historischen Migrationsforschung hat Klaus J. Bade in zwei grundlegenden Artikeln ausgelotet.⁸ Die Summe der von Bade und seinem Osnabrücker

einer eingehenden historisch-kritischen Analyse.» So lautet die auf den Punkt gebrachte Bemerkung zum *Forschungsstand der Verwaltungsgeschichte in der Schweiz* im Editorial der *traverse*, 18/2 (2011), Verwalten und regieren. Vgl. Nellen et al., Verwalten und regieren, S. 15. – Siehe zum dürftigen Forschungsstand und zu neueren Bestrebungen, in der Schweiz eine Verwaltungsgeschichtsschreibung zu etablieren, «Bemerkungen des Schweizerischen Bundesarchivs zur Verwaltungsgeschichte» sowie die auf der entsprechenden Website angegebenen Verweise auf drei vom Bundesarchiv in Auftrag gegebene Forschungsberichte von 2010 und die Tagung «Öffentliche Verwaltung im Wandel», die das Bundesarchiv am 16. September 2011 durchgeführt hat. Vgl. Schweizerisches Bundesarchiv, Verwaltungsgeschichte: www.bar.admin.ch/themen/01555/index.html?lang=de (2. 11. 2012). – Von den drei Forschungsberichten des Bundesarchivs sind hier diejenigen von Stephan Bösiger und von Peter Becker von Interesse. Stephan Bösiger zeigt in seinem Bericht zur Geschichte der Bundesverwaltung auf, dass diese bloss in einzelnen Werken erforscht ist, wobei die hier interessierenden Bereiche der Bundesverwaltung in der Nachkriegszeit nur in den soeben erwähnten Arbeiten von Matthias Hirt und Thomas Gees behandelt werden. Zudem liegen zur Eidgenössischen Fremdenpolizei Werke von Uriel Gast, Patrick Kury und Stefan Mächler vor, die jedoch alle auf die Zeit vom Ersten bis zum Zweiten Weltkrieg fokussieren. Siehe oben, S. 14, Anm. 7. – Bösiger, Geschichte der Bundesverwaltung, zeigt ausserdem auf, dass aus der Politologie zwar umfangreiche Studien zur Verwaltungsforschung von Raimund E. Germann und Frédéric Varone vorliegen, diese aber keine Verwaltungsgeschichte bieten. Siehe: Germann, Öffentliche Verwaltung in der Schweiz; Varone, L'administration fédérale. – Der Forschungsbericht von Becker, Kulturtechniken der Verwaltung, zeigt mögliche Perspektiven für die Verwaltungsgeschichtsschreibung auf und bietet diesbezüglich einen Überblick über Literatur und Forschungsstand. Eine ältere Studie zu dem in dieser Arbeit interessierenden Personal der Bundesverwaltung bietet: Klöti, Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung. – Zwei Sammelbände liefern wichtige Grundlagen für eine neuere Verwaltungsgeschichtsforschung: Kaufmann/Leimgruber, Was Akten bewirken können; Becker, Sprachvollzug im Amt. Zur darin thematisierten Wirkungsmacht der von der Verwaltung produzierten Akten siehe unten, S. 467, Anm. 25. – Zur *Geschichte kantonaler Verwaltungen* sind als wegweisende Werke zu nennen: Illi, Von der Kameeralistik zum New Public Management; Coutaz, Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoise. Die Tagung des Bundesarchivs «Öffentliche Verwaltung im Wandel» bot ebenfalls interessante Perspektiven auf die Geschichte kantonaler Verwaltungen, insbesondere in den Beiträgen von Stefan Nellen und Christoph Lenz, wobei leider nur der Text von Nellen auf der oben angegebenen Webseite des Bundesarchivs greifbar ist. – Für den *Forschungsstand zur Baselbieter Verwaltungsgeschichte* gilt leider das klare Verdikt der Kantonsgeschichte von 2001 nach wie vor: «Eine Geschichte der Verwaltungsinstitutionen oder eine systematische Darstellung der staatlichen Aufgaben gibt es für den Kanton Basel-Landschaft bisher nicht.» Eppler, Vom «Nachtwächterstaat» zum modernen Sozial- und Interventionsstaat, S. 44.

7 Speziell hervorzuheben ist als Taktgeber der europäischen Migrationsforschung Gérard Noiriel: Noiriel, *Le creuset français*; Noiriel, *La tyrannie du national*; Noiriel, *Etat, nation et immigration*.

8 Bade, *Historische Migrationsforschung*; Bade, *Sozialhistorische Migrationsforschung*, S. 27–48. – Ebenfalls einen guten knappen Überblick über die historische Migrationsforschung bieten: Esch/Poutrus, *Zeitgeschichte und Migrationsforschung*; Harzig/Hoerder/Gabaccia, *What is*

«Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS)» entscheidend befruchteten europäischen Migrationsforschung ist in einem einzigartigen Nachschlagewerk greifbar, das zu allen erdenklichen Themen der Migrationsforschung den aktuellen Forschungsstand wiedergibt.⁹ So wird darin der Stand der Forschung bezüglich Terminologien und Konzepten in der Migrationsforschung¹⁰ genauso konzis zusammengefasst wie bezüglich der Migrationsgeschichte der Schweiz.¹¹ Zwei Publikationen von Jochen Oltmer, dem Nachfolger Klaus J. Bades als IMIS-Vorstand, geben den aktuellen Stand des europäischen Forschungsdiskurses punkto Migration im Allgemeinen respektive zur Arbeitsmigrationspolitik wieder.¹² Den neuesten Stand der Migrationsgeschichtsschreibung der

Migration History?); Hahn, Historische Migrationsforschung. – Einen handlichen und präzisen Überblick über Begrifflichkeiten und methodologische Fragen der aktuellen Migrationsgeschichtsforschung bietet: Lüthi, Migration and Migration History. – Als Ergänzung zu empfehlen ist eine aktuelle Zusammenfassung des Stands der Diskussion in der politikwissenschaftlichen Migrationsforschung: Scholz, Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül, S. 31–99. Antonia Scholz weist nach, dass sich die politikwissenschaftliche Forschung erst in den 1980er Jahren intensiv mit Migrationspolitik auseinanderzusetzen begann, als sich Öffentlichkeit und Politik verstärkt mit Migration beschäftigten. Dieser Befund einer vergleichenden Studie zur Migrationspolitik von Deutschland und Frankreich lässt sich auf die politische Migrationsforschung in der Schweiz übertragen, wie sich im aktuellen «Handbuch der Schweizer Politik» ablesen lässt: Lavenex, Einwanderungs-, Asyl-, Integrations- und Einbürgerungspolitik. Leider bietet dieser Handbucharikel keinen zuverlässigen Überblick über die Schweizer Migrationspolitik – gerade die Zusammenstellung der Entwicklung des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts ist lückenhaft. Auch muss betont werden, dass es in der Schweiz bereits vor 1980 intensive Konjunkturen der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Migrationspolitik gab, was die auf die Aktualität fokussierte Politologie zum Teil ausblendet. Siehe dazu Kap. 3.3.6.

- 9 Bade, Enzyklopädie Migration. Einen zusätzlichen, sehr nützlichen, online greifbaren Überblick über Forschungsliteratur zur historischen Migrationsforschung bietet eine ebenfalls aus der «IMIS-Küche» stammende Bibliografie: Oltmer/Schubert, Migration und Integration in Europa seit der Frühen Neuzeit.
- 10 Hoerder/Lucassen/Lucassen, Terminologien und Konzepte in der Migrationsforschung. Siehe als weitere Überblicke über Theorien und Forschungsansätze: Portes/Dewind, Rethinking Migration; Han, Theorien zur internationalen Migration; Lucassen/Lucassen, Migration, Migration History, History.
- 11 Vuilleumier, Schweiz. Marc Vuilleumier hat neben dem Beitrag zur Schweiz in der europäischen Enzyklopädie auch den grundlegenden Artikel im «Historischen Lexikon der Schweiz» (HLS) verfasst, der online in immer wieder aktualisierter Form greifbar ist: Marc Vuilleumier, Ausländer, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 23. 8. 2012, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10384.php>. Vuilleumier ist ebenfalls der allererste Überblick über die Schweizer Migrationsgeschichte zu verdanken: Vuilleumier, Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz.
- 12 Oltmer, Globale Migration; Oltmer/Kreienbrink/Díaz, Das «Gastarbeiter»-System. Siehe im Letzteren insbesondere den Forschungsstand bezüglich der Arbeitsmigration in Europa der Nachkriegsjahrzehnte und Arbeitsmigrationspolitik in Deutschland: Oltmer, Einführung: Migrationsverhältnisse und Migrationsregime nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz findet in dieser «Autopsie von Migrationsregimen» im Europa nach dem Zweiten Weltkrieg in einer Vergleichsstudie von belgischen Historikern Berücksichtigung. Untersucht werden die fünf westeuropäischen Länder, die unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ausländische Arbeitskräfte anwarben: Belgien, Frankreich, die Schweiz, Grossbritannien und die Niederlande. Vgl. Caestecker/Vanhaute, Zuwanderung von Arbeitskräften in die Industriestaaten Westeuropas. Sowohl diese Vergleichsstudie wie auch die übrigen Beiträge im Sammelband

Schweiz und eine kritische Würdigung der geradezu rasanten historiografischen Entwicklung in den letzten 20 Jahren nach einem zögerlichen und verspäteten Anrollen bietet Damir Skenderovic.¹³

Das Referenzwerk der *Schweizer Migrationsforschung* bilden immer noch die Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen» (NFP 39).¹⁴ In den Publikationen des NFP 39 ist von Hans-Rudolf Wicker und Hans Mahnig – unter vorwiegend soziologischem und politologischem Fokus – in nach wie vor gültiger Form auch der Stand der internationalen und der Schweizer Migrationsforschung zusammengefasst worden.¹⁵

Das NFP 39 war Ausdruck des gestiegenen Interesses von Öffentlichkeit, Politik und Forschung an Migration, das sich in der Schweiz wie in ganz Europa zeigte. Die historische Perspektive blieb im vielfältig geistes- und sozialwissenschaftlich ausgerichteten Forschungsprogramm zwar unterbelichtet.¹⁶ Jedoch gab das NFP 39 vielfältigen – auch historischen – Forschungsperspektiven auf die Migrationspolitik der Schweiz zusätzlichen Auftrieb und half gerade durch seinen offiziellen Charakter bei der Verortung einer Forschungsrichtung, die seit ihren Anfängen zu Beginn des 20. Jahrhunderts eng mit politischen Interessen

verdeutlichen, wie die einzelnen staatlichen Migrationsregime im Kontext eines europäischen Migrationssystems der Nachkriegszeit standen. Der ebenfalls im Sammelband vertretene Marcel Berlinghoff hat in seiner Dissertation, einer Vergleichsstudie zu Deutschland, Frankreich und der Schweiz, die Europäisierung der Migrationspolitik (1970–1974) näher beschrieben und dabei die Vorbildrolle der Schweiz herausgestrichen. Vgl. Berlinghoff, *Das Ende der «Gastarbeit»*.

- 13 Skenderovic, *L'immigration en Suisse, une histoire en lente construction*. Zu einer ähnlichen Einschätzung der Schweizer Migrationshistoriografiegeschichte gekommen ist 2011 auch Silvia Arletta, die das Forschungsfeld schon lange beackert und beobachtet. Siehe dazu den immer noch sehr wertvollen, 1992 erhobenen Forschungsstand: Arletta, *Immigration et présence étrangère en Suisse*; Arletta/Arletta, *L'immigration en Suisse depuis 1848*. Siehe zur Entwicklung der historischen Migrationsforschung in der Schweiz auch das erhellende Werkstattgespräch zwischen Gérald Arletta und Marc Perrenoud: Arletta/Perrenoud, *Immigration et refuge en Suisse*.
- 14 Wicker/Fibbi/Haug, *Migration und die Schweiz*. Speziell zu beachten sind in Bezug auf die historische Migrationsforschung neben dem Schlussbericht die drei historischen Überblicksarbeiten des NFP 39, allen voran der Sammelband von Hans Mahnig: Mahnig, *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*; Piguet, *L'immigration en Suisse depuis 1948*; Niederberger, *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren*. – Ebenfalls ein Produkt des NFP 39 ist die kleine, an das breite Publikum gerichtete Überblicksdarstellung der Migrationsgeschichte der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts: Piguet, *L'immigration en Suisse*; in deutscher Übersetzung: Piguet, *Einwanderungsland Schweiz*.
- 15 Wicker, *Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung*; Mahnig, *Introduction*. – Von grossem Nutzen ist überdies immer noch ein am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) in Neuenburg entstandener Forschungsüberblick: Casagrande, *Migration und ethnische Minderheiten in der Schweiz*. Das an der Universität Neuenburg angesiedelte SFM bietet mit einer spezialisierten Bibliothek und einer bibliografischen Datenbank einen sehr guten Zugang zum aktuellen Migrationsforschungsdiskurs. Siehe: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), SFM Documentation Center, <http://www.migration-population.ch/sfm/page-10726.html> (27. 7. 2014).
- 16 Siehe zur Kritik am NFP 39 aus der Sicht des Historikers: Kreis, *Migrationsbaustelle Schweiz*.

verschränkt ist und sich daher stets bewusst machen muss, welchen Leitideen sie folgt und welchen gesellschaftlichen und nationalstaatlichen Realitäten diese entsprechen.¹⁷

Meine Forschungsarbeit ist wie das NFP 39 Teil der *aktuellen kulturwissenschaftlichen Forschung*, welche die transnationale Migration nicht mehr als aussergewöhnliches Phänomen auffasst, sondern als Gegebenheit behandelt, die sämtliche Bereiche einer Gesellschaft berührt.¹⁸ Es werden also nicht mehr wie zu Beginn des 20. Jahrhunderts bloss die MigrantInnen und die Push- und Pull-Faktoren erforscht, ebensowenig wird ein *marginal man* als Verkörperung des «Fremden» konstruiert, welches das «Eigene» der Nationalstaaten bedrohe und daher durch Assimilation aufgehoben werden müsse.¹⁹ Auch hat man sich von rein systemtheoretischen Ansätzen distanziert, die in den 1990er Jahren mit umfassenden Deutungskonstrukten aus soziologischer und ökonomischer Sicht global zu erklären versuchten, wie Migration entsteht und was sie bewirkt.²⁰ Aktuelle Ansätze streben vielmehr eine Verbindung der beiden Extreme an: ins Zentrum gerückt werden sowohl der einzelne Mensch mit seinen subjektiven Wanderungsgründen und seinem Einzelschicksal als auch das gesamte gesellschaftliche System mit seinen Strukturen, Institutionen und Diskursen, die einen Einfluss auf Migrationen haben – vereinfacht gesagt: die *agency* des einzelnen Menschen und der strukturelle Rahmen.²¹ Die neuere Migrationsforschung stellt sich somit – namentlich mit dem Systemansatz²² – ihrem wesentlichen Dilemma. Sie versucht nicht bei Detailfragen – sei es aufseiten des Individuums oder bezüglich Strukturen – stehen zu bleiben, sondern das Phänomen Migration in seiner Komplexität darzustellen und Ursachen und Folgen zu analysieren, auch wenn ihr Untersuchungsgegenstand äusserst vielfältig und fragmentiert ist. Neuere Forschung versucht dergestalt die Makroebene mit der Meso- und der Mikroebene zu verbinden.²³

Aktuelle Forschungsperspektiven sind daher wesentlich vielschichtiger als frühere, was sich auch in der *neusten Migrationsforschung in der Schweiz* seit

17 Eine vergleichbare Funktion hatte das weit gefasste sozialwissenschaftliche Nationalfondsprojekt zu «Integration und Ausschluss» (NFP 51), in dem Migration einer der beforschten Bereiche war. Vgl. Grunder, Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz. Hoch interessant zum Verhältnis zwischen Forschung und Politik sind darin die beiden dialogischen Beiträge von Walter Leimgruber und alt Bundesrätin Ruth Dreifuss im Teil «Wenn Wissen den Wissenschaftsraum verlässt». Ebd., S. 188–205.

18 Siehe zur Entwicklung der Migrationsforschung, zum Wandel von Theorien und Begriffen: Han, Theorien zur internationalen Migration; Han, Soziologie der Migration.

19 Park, Human Migration and the Marginal Man; für die Schweiz: Raymond-Duchosal, Les Etrangers en Suisse.

20 Hoffmann-Nowotny, Weltmigration; Straubhaar/Dhima, Ursachen der Migration aus ökonomischer Sicht.

21 Vgl. Lüthi, Migration and Migration History, S. 7.

22 Siehe: ebd., S. 6 f.; Harzig/Hoerder/Gabaccia, What is Migration History?, S. 87 ff.

23 Siehe als Überblick über unterschiedliche Ansätze und zu methodologischen Fragen aktueller Migrationsforschung: Lüthi, Migration and Migration History, S. 5–10.

dem Abschluss des NFP 39 zeigt.²⁴ Herausgefordert durch die in den letzten Jahren heftig geführten Debatten in Öffentlichkeit und Politik zur Zuwanderung und zum Umgang mit dem «Fremden», hat sich die Forschung vermehrt der Aktualität zugewandt und erhellt die *Entwicklungen der neueren Schweizer Migrationspolitik* mittels vielfältiger Ansätze aus unterschiedlichen Disziplinen – meist im historischen Kontext, weshalb sie auch für die vorliegende Arbeit und diesen Forschungsüberblick von Interesse sind. Herausgegriffen aus einer grossen Menge von Publikationen der Schweizer Migrationsforschung werden hier wichtige neueste *Publikationen zum aktuellen Schweizer Migrationsregime*, die in ihrer Hinwendung zur Gegenwart ein zunehmendes Interesse der Forschung an der Geschichte der Schweizer Migrationspolitik zeigen und vielfältige Bezüge zur hier interessierenden Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit schaffen: So vereint ein Sammelband eine Auswahl wichtiger Aufsätze der historischen, sozial- und rechtswissenschaftlichen Forschung der letzten Jahre.²⁵ Neben den drei über lange Jahre den öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskurs bestimmenden migrationspolitischen Themenfeldern Asyl, Integration und Einbürgerung²⁶ hat in den letzten zehn Jahren die aktuelle Arbeitsmigrationspolitik unter dem Stichwort «neue Zuwanderung» grosse Beachtung gefunden. Das seit 1998 bestehende duale Zulassungssystem des Zwei-Kreise-Modells (EU/EFTA-Länder, Rest der Welt) und vor allem die 2002 eingeführte Personenfreizügigkeit für Menschen aus EU/EFTA-Staaten haben das Schweizer Arbeitsmigrationsregime und seine Zulassungspolitik wieder in den Fokus der Forschung gerückt.²⁷ Im Unterschied zu der von mir untersuchten Hochkonjunktur zwischen 1945 und 1975, die durch die Einwanderung von wenig qualifizierten ArbeiterInnen und demzufolge durch Unterschichtung geprägt war, führt das aktuelle Migrationsregime, dem Bedürfnis der Wirtschaft folgend, vor allem zur Einwanderung von hoch qualifizierten SpezialistInnen. Angesichts der migrationspolitisch allgemein aufgeheizten Stimmung in der Schweiz und vor allem wegen der grossen Diskussionen um die «neue Migration», die sich primär um die Zuwanderung von hoch qualifizierten Deutschen und um gesellschaftliche Folgeerscheinungen der Einwanderung unter dem Schlagwort «Es

24 Ende 2013 ist erneut ein nationales Forschungsprogramm zum Thema Migration lanciert worden, als der Bundesrat das Projekt «On the Move: The Migration-Mobility Nexus» unter der Leitung von Gianni d'Amato als neuen nationalen Forschungsschwerpunkt (NFS) definiert hat. Schweizerische Eidgenossenschaft, WBF lanciert neue Serie Nationaler Forschungsschwerpunkte, Bern 2013, <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51452> (20. 1. 2014). Dieses an der Universität Neuenburg angesiedelte Projekt ist wie NFP 39 sozialwissenschaftlich ausgerichtet.

25 Gerber/Skenderovic, Wider die Ausgrenzung – für eine offene Schweiz.

26 Siehe zum Forschungsstand in diesen Themenfeldern Kap. 10.1; zu Integration unten, S. 462, Anm. 9; zu Asyl S. 462 f., Anm. 10, 11; zu Einbürgerung S. 463, Anm. 12.

27 Zum Beispiel: eine grosse Publikation des Schweizer Thinktanks Avenir Suisse: Müller-Jentsch, Die Neue Zuwanderung; zwei neuere Ausgaben der «terra cognita»: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), terra cognita, 14/2009, Neue Migrationslandschaft Schweiz; Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), terra cognita, 21/2012, Öffnung und Abwehr im Widerstreit.

wird eng» drehen, plädiert Walter Leimgruber für neue, disziplinenübergreifende Forschungsstrategien aus kulturwissenschaftlicher Perspektive.²⁸ Zum Abschluss des Überblicks über die neuste Migrationsforschung der Schweiz sei auf die diversen *Bundespublikationen* hingewiesen, die mittlerweile einen sehr grossen Forschungsbeitrag leisten – aus der Sicht von zentralen Akteuren des Schweizer Migrationsregimes oder zumindest in deren Auftrag. Allen voran sind die umfangreichen und vielfältigen Publikationen der Eidgenössischen Migrationskommission (EKM), die als ausserparlamentarische Kommission den Bundesrat und die Verwaltung in Migrationsfragen zu beraten hat, zu nennen, die den öffentlichen Diskurs und den Stand der Forschung zum Thema Migration in der Schweiz wiedergeben.²⁹ Die «terra cognita» ist die massgebende «Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration». In der Reihe «Materialien zur Migrationspolitik» veröffentlicht die EKM Studien und Berichte. Und mit ihren «Empfehlungen» greift sie direkt in den politischen Prozess ein. Zudem erfüllt sie ihren Informationsauftrag mit dem Blog «Swiss Migration News», einem Informationsportal zum Thema Migration,³⁰ und in ihren Jahresberichten. Öffentlichkeitsarbeit betreibt die EKM überdies mit Medienmitteilungen.³¹ Einen der «terra cognita» vergleichbaren Beitrag zum Diskurs über ihr spezifisches Aufgabengebiet leistet die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) mit ihrem Bulletin «TANGRAM».³² Und schliesslich veröffentlicht das Staatssekretariat für Migration (SEM) (bis 2014 Bundesamt für Migration, BFM) Berichte – wie den jährlichen Migrationsbericht, der 2011 unter anderem einen Überblick über die Migrationsgeschichte der Schweiz zwecks Einordnung der anschliessend präsentierten aktuellen Entwicklungen enthält³³ – und wissenschaftliche Studien, die es zu diversen Themen der aktuellen Migrationspolitik in Auftrag gibt.³⁴ An mehreren dieser Studien waren ForscherInnen des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) in Neuenburg federführend beteiligt.³⁵ Diese zentrale Institution der Schweizer Migra-

28 Leimgruber, Die Herausforderung der neuen Migration für die Schweiz.

29 Die EKM ging 2008 aus der früheren Ausländerkommission und der Flüchtlingskommission hervor und hiess bis 2015 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen. Sämtliche Publikationen der EKM sind online greifbar und gratis zu bestellen unter: Eidgenössische Migrationskommission (EKM), <http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home.html> (30. 9. 2016).

30 Swiss Migration News, <http://www.migration-news.ch> (31. 10. 2012).

31 Vgl. Eidgenössische Migrationskommission (EKM), News, <http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/aktuell/news.html> (30. 9. 2016).

32 Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), TANGRAM. Das Bulletin der EKR, <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00138/index.html?lang=de> (31. 10. 2012). Siehe z. B. eine aktuelle Nummer zum hier interessierenden Thema: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), TANGRAM. Das Bulletin der EKR, 29 (2012), «Berufswelt».

33 Bundesamt für Migration (BFM), Migrationsbericht 2011, Bern-Wabern 2012.

34 Sämtliche Publikationen des SEM sind online greifbar und gratis zu bestellen unter: Staatssekretariat für Migration (SEM), Publikationen, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publisservice/publikationen.html> (14. 8. 2016).

35 So z. B. unter den unten, S. 468, Anm. 27, erwähnten Studien: Fibbi et al., Die portugiesische Bevölkerung in der Schweiz; Burri Sharani et al., Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz.

tionsforschung, an die 2013 das nationale Forschungsprogramm «On the Move: The Migration-Mobility Nexus» vergeben wurde, ist auch sonst für zahlreiche Beiträge zur Migrationsforschung in der Schweiz verantwortlich. Gebündelt werden diese unter anderem im hauseigenen Magazin «Forum».³⁶

Der Fokus der genannten Bundespublikationen, die sich sowohl an ein Fachpublikum als auch an die interessierte Öffentlichkeit richten, liegt auf der aktuellen Schweizer Migrationspolitik. Weil diese Publikationen die Aufgabe haben, die politische Debatte und die Weiterentwicklung der Schweizer Migrationspolitik wissenschaftlich zu fundieren,³⁷ bieten sie generell einen guten Überblick über den Stand des öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskurses zur gegenwärtigen Migrationspolitik der Schweiz und berücksichtigen in ihrer Analyse meist auch die historische Perspektive. Die «terra cognita» umreist ihre Funktion beispielsweise wie folgt: «Die Zeitschrift versteht sich als Forum, das Diskussionen zu aktuellen Migrationsthemen aufgreift, neueste Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis präsentiert und mit der «Infothek» auch über einen ausführlichen Serviceteil verfügt.»³⁸

Die Fülle an Bundespublikationen zur Migrationspolitik ist ein klares Indiz für das *Bedürfnis der Politik nach wissenschaftlicher Expertise* und für die *Verbindung zwischen Forschung und politischer Gestaltung*, das heisst für zwei Tendenzen, die sich im hier untersuchten Zeitraum entwickelt und bis heute verstärkt haben. Aufgrund ihrer grossen Bedeutung für die Arbeitsmigrationspolitik und namentlich für den hier untersuchten Vollzugsföderalismus zeige ich diese Entwicklung in einem eigenen Kapitel auf. Indem dieses Kapitel die *wichtigsten Publikationen zur Arbeitsmigrationspolitik der Schweiz aus der untersuchten Epoche* benennt und den *Stand der zeitgenössischen Forschung* reflektiert, knüpft es direkt an diese Ausführungen zum Forschungsstand an.³⁹

36 Als Beispiel eine aktuelle Ausgabe: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Migration et intégration.

37 Zur Funktion der praxisnahen und aktualitätsbezogenen Publikationen der EKM im politischen Prozess vgl. die Beispiele der Studien zum Vollzugsföderalismus und zur aktuellen Bürgerrechtsgesetzgebung unten, S. 427, Anm. 7.

38 Eidgenössische Migrationskommission (EKM), terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, <http://www.terra-cognita.ch/d/index.asp> (31. 10. 2012).

39 Siehe dazu Kap. 3.3.6.

8. Quellenbasis

8.1 Akten der staatlichen Arbeitsmigrationsbürokratie

Die vorliegende Arbeit untersucht am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft das staatliche Monitoring der Arbeitsmigration im Vollzugsföderalismus des schweizerischen Bundesstaats. Als Quellen dienen hauptsächlich – wie bei historischen Untersuchungen staatlichen Handelns üblich – Akten der betreffenden Institutionen des politischen Systems. Zum Umgang mit solcherlei Akten ein paar *grundsätzliche Bemerkungen* vorneweg: Akten bilden das Fundament des modernen Staats, sie sind die schriftliche Form des Verwaltungshandelns der Behörden und somit das für die Nachwelt zugängliche Produkt der Bürokratie. Das Funktionieren der Bürokratie lässt sich folglich aus den von ihr produzierten Akten erschliessen.¹ Dabei muss man sich der Doppelfunktion der Akten als Repräsentationen und als performative Kräfte bewusst sein.² Das heisst: Akten sind Spuren des Verwaltungshandelns und können gleichzeitig handlungsleitende Vorschriften sein, die «mit ihrer eigenen *agency* einen von den Intentionen der Beteiligten unabhängigen Einfluss auf den Gang der Dinge ausüben und diese auf administrative Pfadabhängigkeiten festlegen».³ Um Akten nicht als reine Repräsentationen von vergangenem menschlichem Handeln stillzulegen, sondern in ihrem Wirkungspotenzial zu erfassen, muss die historische Analyse die Produktionsbedingungen und die Formen ihrer Tradierung mit einbeziehen.⁴ Folglich werden die Quellen im Sinn einer quellenkritischen Verwaltungsgeschichtsschreibung in ihrer gesellschaftlichen Bedingtheit erfasst und nicht als vermeintlich wertfreie historische Dokumente missverstanden.⁵ Ein solches Bewusstsein ist gerade bei der Erforschung eines staatlichen Arbeitsmigrationsregimes vonnöten, handelt es sich beim Untersuchungsgegenstand doch um eine spezielle Form der Bürokratie, durch die eine spezifische Menschengruppe, nämlich die ausländischen ArbeiterInnen, eine verwaltungstechnische Sonderbehandlung erfährt und das Wirkungspotenzial der Akten zu spüren bekommt.

Die Aktenproduktion des bürokratischen Systems der Schweizer Migrationspolitik im untersuchten Zeitraum war enorm und nahm im Verlauf der Zeit stark zu. Allein im Schweizerischen Bundesarchiv (BAR) liegen Dutzende Laufmeter

1 Vgl. Leimgruber, Einleitung, Akten, S. 7–9.

2 Vgl. dazu: Tanner, Akteure, Akten und Archive, S. 154 f.

3 Ebd. (Hervorhebung im Original).

4 Ebd.

5 Ebd.

potenziell interessanter Akten. Für die vorliegende Arbeit musste folglich eine der Fragestellung adäquate und zu bewältigende *Quellenauswahl* getroffen werden. Die *Beschränkung auf schriftliche Quellen* war ein grundlegender Entscheid. Auf eine Befragung von heute noch lebenden Akteuren des bürokratischen Systems der Baselbieter und der Schweizer Migrationspolitik habe ich verzichtet, obwohl dies für die Erhellung des Kontexts der untersuchten schriftlichen Akten äusserst interessant gewesen wäre, zumal die schriftliche Akte bei der historischen Untersuchung einer Zeit eine überragende Bedeutung erhält und somit der Kontext der Akte, der den am Entstehen der Akte Beteiligten bekannt gewesen war, zurücktritt. Der mündliche Teil der Kommunikation entzieht sich der Kenntnis der nicht am Prozess der Aktenbildung Beteiligten. Die übrig bleibende schriftliche Akte muss als Verweis auf den gesamten Vorgang der Aktenbildung und seinen Kontext dienen.⁶ Eine Erweiterung der Quellenbasis durch mündliche Quellen hätte eine grosse methodologische Erweiterung des Ansatzes auf die Oral History bedingt. Vor allem aber hätte nicht der gesamte Untersuchungszeitraum mit Oral History beforcht werden können.

8.2 Konsultierte Archive

Der kantonalen Perspektive der Arbeit entsprechend, dienen die Bestände des *Staatsarchivs Basel-Landschaft* (StABL) in Liestal als zentrale Quellenbasis. Die Fokussierung auf den Quellenbestand des Staatsarchivs macht für die Erforschung der Arbeitsmigrationspolitik der Baselbieter Behörden daher Sinn, weil das Staatsarchiv der Aufbewahrungsort aller Akten der kantonalen Verwaltung ist und Aufschluss darüber gibt, welche Aktenspuren das Verwaltungshandeln des basel-landschaftlichen Migrationsregimes hinterlassen hat. Die detaillierte Archivrecherche hat gezeigt, dass aufgrund der im Staatsarchiv zugänglichen Akten nicht nur die Vollzugspraxis der Baselbieter Behörden dargestellt werden kann, sondern auch die Rolle der Kantone bei der Entwicklung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik in der Zusammenarbeit mit dem Bund.

Eine systematische Konsultation weiterer Archive hätte nur dann Sinn gemacht, wenn es um die Erweiterung der Forschungsperspektive beispielsweise auf die Ebene von Gemeinden, Verbänden, Firmen, Parteien oder des Bundes gegangen wäre oder wenn im Staatsarchiv offensichtlich fehlende, aber zur Beantwortung der Fragestellung unerlässliche Bestände aufzufinden gewesen wären. Ersteres war mit der gewählten Fragestellung nicht beabsichtigt. Und Letzteres war nur in beschränktem Umfang nötig. Immerhin: ein paar entscheidende Überlieferungslücken im Staatsarchiv konnten durch Aktenbestände aus dem *Schweizerischen Bundesarchiv* (BAR) in Bern und durch thematische Dossiers aus der Dokumentensammlung des *Schweizer Wirtschaftsarchivs* (SWA) in Basel gefüllt werden.

⁶ Vgl. Leimgruber, Einleitung, Akten, S. 10.

8.3 Zentrale Quellenbestände

Als Glücksfall für dieses Forschungsvorhaben haben sich vor allem die äusserst umfangreichen *Bestände des kantonalen Arbeitsamts Baselland* erwiesen, die im Staatsarchiv Basel-Landschaft seit wenigen Jahren detailliert erschlossen sind.⁷ Das umfassende Aktenkorpus stellt den Kernbestand für die Erforschung der Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik dar. Vor allem die Existenz dieses Aktenbestands hat die weitgehende Beschränkung der Forschungsarbeit auf das Staatsarchiv Basel-Landschaft ermöglicht. Das Baselbieter Arbeitsamt hat eine rege Sammeltätigkeit betrieben und somit den bei Weitem umfangreichsten Bestand im Staatsarchiv zum Thema Arbeitsmigration produziert. Vorhanden sind erstens die von der Amtsstelle selbst produzierten Akten, zweitens die für die Amtsstelle relevanten Akten der vorgesetzten Direktionen und der administrativen Partner im Kanton, beim Bund und an interkantonalen Konferenzen, drittens die Korrespondenz mit allen möglichen Kontakten, insbesondere mit den für die Arbeitsmigration zuständigen Bundesstellen und interkantonalen Konferenzen, mit den weiteren am Arbeitsmigrationsregime beteiligten kantonalen Behörden und mit der vom kantonalen Arbeitsmigrationsregime betroffenen «Kundschaft», und viertens vielfältige übrige Akten zum Thema, unter anderem Presseauschnitte. Die horizontale Recherche im Staatsarchiv zur Gewährleistung eines Überblicks über den gesamten Zeitraum der Untersuchung hat aufgrund der Aktenfülle und der Ablieferungsdichte entlang der Akten des Arbeitsamts erfolgen können. Die Berechtigung dieser auf die Akten des Arbeitsamts abgestützten Vorgehensweise lässt sich durch die für den Überblick über die Politik und das Verwaltungshandeln der Baselbieter Behörden vorgenommene vollständige Sichtung der *Amtsberichte des Regierungsrates*⁸ der Jahre 1943–1976 bestätigen. Die zur Arbeitsmigration aussagekräftigen Teile des jährlichen Überblicks über die Behördentätigkeit im Kanton Baselland stammen aus der Feder des Vorstehers des Arbeitsamts Adolf Ballmer. Abgesegnet waren sie jeweils durch dessen politische Vorgesetzte, die Vorsteher der Direktion des Innern und der Polizeidirektion. Dieser im Amtsbericht abgebildeten Kompetenzen- und Zuständigkeitsordnung entsprechend, stellen neben den Akten des Arbeitsamts die Bestände der beiden vorgesetzten Direktionen, die *Bestände der Direktion des Innern*⁹ und die *Bestände*

7 Im Staatsarchiv Basel-Landschaft sind die Akten seit den 1950er Jahren nach dem Provenienzsystem in Verwaltungsregistraturen geordnet, die den Entstehungszusammenhang der Akten wahren, indem sie die vom Aktenproduzenten angelegte Ordnung *tel quel* übernehmen. Akten des Arbeitsamts sind derart im Bestand VR 3256, Kantonales Arbeitsamt abgelegt. Vorher wurden im sogenannten Neueren Archiv sachthematische Pertinenzbestände angelegt. Akten des Arbeitsamts finden sich v. a. im Bestand NA 2063 Arbeit. Vgl. dazu: Manasse, Geschichte des Staatsarchivs Basel-Landschaft, S. 19–23; Manz, Ohne Akten – keine Fakten, S. 19–21. Siehe zu den Akten des Arbeitsamts: Staatsarchiv Basel-Landschaft, Bestandesübersicht VR 3256 Kantonales Arbeitsamt, Liestal 2012 (unveröffentlichtes Findbuch).

8 Amtsbericht des Regierungsrates an den Landrat über die Amtsführung im Jahre [...] (AB BL), in StABL, AD 10.0003.

9 StABL, VR 3205, Direktion des Innern. Für das hier interessierende Thema der Arbeitsmigra-

der Polizeidirektion,¹⁰ weitere für die Forschungsarbeit zentrale Bereiche dar. *Spezifische Bestände aus weiteren Direktionen*, wie z. B. dem *Amt für Gewerbe, Handel und Industrie* (AfGHI),¹¹ sind punktuell zur vertikalen Vertiefungsarbeit ebenfalls beachtet worden.

Während also für die Erforschung des kantonalen Arbeitsamts, der federführenden Amtsstelle in Fragen der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften, die Aktenlage trotz einiger Lücken sehr gut ist, sieht es bei den weiteren Beständen von Interesse im Staatsarchiv weniger gut aus, was auf die Sammlung, Ordnung und Aufbewahrung der Akten durch die Registraturbildner sowie auf die Ablieferung an das Archiv zurückzuführen ist. Am nächstbesten sieht die Situation zum Glück bei der wichtigeren der beiden politisch verantwortlichen Direktionen im Kanton aus, der Direktion des Innern, welche für die volkswirtschaftlichen Belange der kantonalen Arbeitsmigrationspolitik die Verantwortung trägt. Für die Polizeidirektion, die für den Bereich der Abteilung Arbeitsnachweis des Arbeitsamts und für die kantonale Fremdenpolizei politisch verantwortlich ist, ist die Überlieferungssituation sehr lückenhaft.¹² Und bei der kantonalen Fremdenpolizei klafft ein riesiges archivarisches Loch. Eigenständige *Aktenbestände der kantonalen Fremdenpolizei* sind ausser Personendossiers¹³ keine vorhanden, weshalb die Funktionsweise der Amtsstelle und ihre Stellung gegenüber anderen Behörden, notabene auch ihre Eigenständigkeit respektive Abhängigkeit von der Polizeidirektion und vom Arbeitsamt, nur unzureichend zu ergründen sind. Definitiv zu einem schwarzen Loch für die Geschichtsforschung wurde die kantonale Fremdenpolizei nicht nur aufgrund fehlender Aktenablieferungen an das Staatsarchiv, sondern am 1. August 1994, als «sämtliche Unterlagen, die einen geschichtlichen Rückblick erlaubt hätten», bei einem Brandanschlag auf die Fremdenpolizei vernichtet wurden. Aus diesem Grund konnte 1995 der damalige Chef der Fremdenpolizei die Geschichte seiner Dienststelle nur für die Zeit seit seinem Eintritt in den Dienst

tion ist der wichtigste Vorläuferbestand im Pertinenzsystem (gleich wie für das Arbeitsamt): StABL, NA 2063, Arbeit. – Akten zur Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz liegen vor in: StABL, NA 2161, Handel, Gewerbe, Industrie (A14, Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz 1944–1949).

- 10 StABL, VR 3402, Polizeidirektion Direktionssekretariat; VR 3412, Polizei, Korpsführung und Stabsstellen; für das Thema (Arbeits-)Migration ist StABL, NA 2172, Niederlassung, der Vorläuferbestand.
- 11 StABL, VR 3271, Amt für Gewerbe, Handel und Industrie. Weil das Amt erst seit 1946 besteht, sind sämtliche Akten des AfGHI im Provenienzsystem abgelegt. Thematisch gibt es einen entsprechenden Vorläuferbestand im Pertinenzsystem: StABL, NA 2161, Handel, Gewerbe, Industrie.
- 12 Zudem sind die im Staatsarchiv Basel-Landschaft vorhandenen Polizeiakten (d. h. der zentrale Bestand VR 3402, Polizeidirektion Direktionssekretariat) noch nicht erschlossen und detailliert verzeichnet. Mit Ausnahme der Jahre 1960–1964 liegt kein detailliertes Findmittel vor, wie es bei Arbeitsamt und Direktion des Innern der Fall ist.
- 13 In StABL, VR 3417, Fremdenpolizei / Amt für Migration, sind nach dem Sampling der Akten durch das Staatsarchiv 5% der fremdenpolizeilichen Personendossiers sowie die Karteikarten zu sämtlichen Fällen aufbewahrt worden. Die Dossiers bis 1948 sind alle aufbewahrt worden.

1973 und gestützt auf seine eigene Erinnerung darstellen.¹⁴ Die Fremdenpolizei Baselland ist also gewissermassen eine Amtsstelle ohne Geschichte. Vereinzelt die kantonale Fremdenpolizei betreffende Quellen finden sich verstreut in den Beständen des Arbeitsamts und der Polizeidirektion. Immerhin liegt bei den Akten der politisch übergeordneten Behörde neben fremdenpolizeilich relevanten Behördenentscheiden (Regierungsgeschäften, Landratsvorlagen) jedes Jahr ein schmales Dossier «fremdenpolizeiliche Weisungen» vor, welches Weisungen des Bundes und darauf basierende kantonale Verfügungen enthält.¹⁵

Im *Schweizerischen Bundesarchiv* (BAR) habe ich vor allem Akten zu *interkantonalen Konferenzen* konsultiert.¹⁶ Diese finden sich in den Beständen der an den Konferenzen beteiligten Bundesbehörden, das heisst in den *Akten der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der Polizeiabteilung* (PA) des *Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements* (EJPD) sowie des *Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit* (BIGA), insbesondere von dessen *Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung*. Überdies habe ich die Findmittel des Schweizerischen Bundesarchivs – insbesondere den online zugänglichen Archivplan – systematisch auf Kontakte an der Schnittstelle zwischen den Ebenen des Bundes und der Kantone durchforstet. Ausser den genannten Akten zu den interkantonalen Konferenzen sind dabei im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik nur wenige Bestände, in welchen die Akten spezifisch nach dem Kriterium des föderalen Kontakts geordnet sind, zum Vorschein gekommen. Es hat sich gezeigt, dass der Kontakt zwischen Bund und Kantonen, weil er die Norm darstellte, der Bundesverwaltung offensichtlich nicht als Registraturkriterium gedient hat. Ordnungskriterien der Registraturbildner waren in Bezug auf die Arbeitsmigrationspolitik vor allem spezifische Ereignisse, politische Vorlagen und die entscheidenden Faktoren der Zulassungspraxis, die Aufenthaltstitel und die Bewilligungskriterien. In solchermassen geordneten Dossiers könnte man in mühseliger Kleinarbeit nach Akten suchen, die den Kontakt zwischen den Behörden des Bundes und der Kantone exemplarisch wiedergeben oder im Kontakt zwischen dem Bund und einem einzelnen Kanton (z. B. Basel-Landschaft) entstanden. Der Wust an Weisungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei, des BIGA und weiterer Amtsstellen, die an die Kantone ergingen, liegt im Bundesarchiv gebündelt vor. Es würde in dieser

¹⁴ Iselin, Die Fremdenpolizei.

¹⁵ StABL, VR 3402, Polizeidirektion Direktionssekretariat; NA 2172, Niederlassung (unter: B1, Gesetzliche Erlasse und Weisungen 1832–1955).

¹⁶ Das Bundesarchiv ist konsultiert worden, weil im Staatsarchiv Basel-Landschaft keine Aktenbestände zu den Polizeidirektoren- und den Fremdenpolizeidirektorenkonferenzen erhalten sind. Für fehlende Akten zu den Konferenzen des VSAA ist das Schweizerische Wirtschaftsarchiv beigezogen worden. – Einen generellen eidgenössischen Zusammenzug der Akten der Polizeidirektorenkonferenz in einem kantonalen Staatsarchiv gibt es nicht, nur einen partiellen ab 1976 (nach der Umbenennung in Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz) im Staatsarchiv des Kantons Thurgau (StATG). Für die Fremdenpolizeidirektorenkonferenz ist kein Zusammenzug der Akten vorhanden, weil solche nur zu interkantonalen Konferenzen bis Stufe Regierung (z. B. VDK) schweizerisch zusammengetragen worden sind, nicht aber für untergeordnete Amtsstellen. Für die Hinweise danke ich Patrick Moser, StABL.

Arbeit jedoch zu weit führen, sämtliche Weisungen zu analysieren. Ich habe mich daher auf die zentralen Weisungen beschränkt, die für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen entscheidend waren. Solche Weisungen wurden an interkantonalen Konferenzen ausführlich besprochen und sind in Aktenbeständen zu den Konferenzen greifbar.

Sehr hilfreich für die Arbeit waren drei thematische Überblicke über Akten des Bundesarchivs. Die Bestände zu den Überfremdungsinitiativen und anderen ausländerpolitischen Volksbegehren sind in einem Inventar des Bundesarchivs zusammengestellt¹⁷ und mit einem Kommentar von Silvia und Gérald Arlettaz versehen.¹⁸ Ebenso sind die Flüchtlingsakten 1930–1950 in einem Inventar erfasst.¹⁹ Die zentralen Bestände zur italienischen Einwanderung hat Mauro Cerutti zusammengetragen.²⁰ Ebenfalls sehr nützlich ist die Datenbank der Diplomatischen Dokumente der Schweiz (DDS), aus der online Dokumente und Literatur zur Schweizer Aussenpolitik abgerufen werden können. Leider gibt es bislang noch keinen Band zum Thema Arbeitsmigration in der mehrbändigen Aktenedition der DDS. Online kann immerhin auf die thematischen Verzeichnisse «Migration», «Ausländerpolitik» und «Asylpolitik» sowie seit neustem aus aktuellem Anlass auf das e-Dossier «50 Jahre Migrationsabkommen mit Italien» zurückgegriffen werden.²¹

8.4 Zentrale Quellenarten

Welche spezifischen Quellen(arten) sind zu welchen Zwecken analysiert worden? Und welche haben sich als speziell ergiebig für die Erforschung der Arbeitsmigrationspolitik des Kantons Baselland und des Vollzugsföderalismus im schweizerischen Bundesstaat erwiesen?

Die Grundlage für den Überblick über die arbeitsmigrationspolitisch relevanten Themen und Ereignisse bieten neben den Findmitteln zu den oben erwähnten Schlüsselbeständen im Staatsarchiv des Kantons Basel-Landschaft (vor allem des Arbeitsamts) die folgenden für den Untersuchungszeitraum zum Thema Arbeitsmigration vollständig ausgewerteten Quellenbestände: erstens die Protokolle respektive Jahresberichte der für die Arbeitsmigrationspolitik relevanten interkantonalen Konferenzen (das heisst der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizei-

17 Arlettaz/Kellerhals-Maeder, Werkstatt Bundesverfassung, S. 370–372.

18 Arlettaz/Arlettaz, Les initiatives populaires liées à l'immigration et la présence étrangères.

19 Koller/Kellerhals-Maeder et al., Flüchtlingsakten 1930–1950.

20 Cerutti, Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870–1970).

21 Diplomatische Dokumente der Schweiz, Datenbank, <http://db.dodis.ch>: Migration: <http://db.dodis.ch/tag/488>; Ausländerpolitik: <http://db.dodis.ch/tag/51>; Asylpolitik: <http://db.dodis.ch/tag/333> (12. 8. 2014); Diplomatische Dokumente der Schweiz, e-Dossier «50 Jahre Migrationsabkommen mit Italien», <http://www.dodis.ch/de/themendossiers/e-dossier-50-jahre-migrationsabkommen-mit-italien> (12. 8. 2014).

direktoren (KKJPD), des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) sowie der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs), zweitens der jährliche Amtsbericht des Regierungsrats des Kantons Baselland, das seit 1963 bestehende Statistische Jahrbuch des Kantons Basel-Landschaft²² sowie der Amtskalender als Behördenverzeichnis des Kantons,²³ drittens die Sammlung der Eidgenössischen Gesetze (AS)²⁴ und die chronologische Gesetzessammlung des Kantons Baselland (GS),²⁵ viertens die Landratsprotokolle²⁶ und fünftens – als Darstellung und Quelle der Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik zugleich – die 1964 anlässlich ihres 100-jährigen Bestehens von der Basellandschaftlichen Kantonalbank herausgegebenen «Beiträge zur Entwicklungsgeschichte des Kantons Basel-Landschaft».²⁷ Diese aussergewöhnliche Jubiläumsschrift der staatstragenden Bank mit Beiträgen unter anderen der beiden Amtsdirektoren Adolf Ballmer (kantonales Arbeitsamt) und Georg Siegrist (AfGHI) verstand sich als Wirtschaftsgeschichte und Standortbestimmung eines dynamischen Kantons.

Dem Forschungsinteresse der vorliegenden Arbeit entsprechend bilden *Akten, die in der Behördenarbeit an der Schnittstelle zwischen Bund und Kanton oder im kantonalen Vollzug entstanden*, die wichtigste Grundlage der Arbeit. Von grösstem Interesse sind hierbei die Akten (vor allem die Protokolle) der interkantonalen Konferenzen der Volkswirtschaftsdirektoren, der Polizeidirektoren, der Vorsteher der kantonalen Arbeitsämter sowie der kantonalen Fremdenpolizeichefs. Die Akten dieser föderalistischen Institutionen weisen den Königsweg zur Erforschung der kontinuierlichen Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik und ihres Vollzugs. Zentral sind weiter Akten des Vernehmlassungsverfahrens zwischen Bund und Kanton Baselland sowie Kreisschreiben der Bundesstellen an die Kantone. Für den kantonalen Vollzug von spezieller Relevanz sind kantonale Vollzugsverordnungen, interne Weisungen des Arbeitsamts, Pressebulletins des Arbeitsamts, öffentliche Verlautbarungen des Regierungsrats zur Arbeitsmigrationspolitik (meist anlässlich der Beantwortung von Vorstössen im Landrat) sowie Akten aus dem Bewilligungsverfahren der Ausländerzulassung. Als Fundgrube für Fallbeispiele der kantonalen Praxis erweist sich der Aktenbestand des kantonalen Einigungsamts, des paritätischen Schiedsgerichts in Kollektivkonflikten zwischen den Parteien der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, dessen Sekretär der Vorsteher

22 Die meisten der vorher allesamt im Amtsbericht abgedruckten statistischen Angaben sind ab 1963 in dieses Nachschlagewerk ausgelagert worden. Greifbar unter StABL, AD 10.9100, Statistisches Jahrbuch.

23 Greifbar unter StABL, AD 10.0006, Amts- und Terminkalender für die Staats- und Gemeindebeamten des Kantons Basel-Landschaft (1964 umbenannt in Amtskalender Kanton Basel-Landschaft).

24 1850–1968 lautet der Titel «Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen».

25 Greifbar unter StABL, AD 10.0001, Chronologische Gesetzessammlung für den Kanton Basel-Landschaft.

26 Protokolle des Landrats des Kantons Basel-Landschaft. Online abrufbar unter <http://www.landratsprotokolle.bl.ch> (12. 8. 2014), zitiert als LRB (Landratsbeschluss).

27 Basellandschaftliche Kantonalbank, Beiträge zur Entwicklungsgeschichte des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1964.

des kantonalen Arbeitsamts Adolf Ballmer war. Interessante Einblicke in den Ausbau der behördlichen Ausländerkontrolle bietet schliesslich die kantonale Ausländerstatistik, die in Koordination mit den Bundesbehörden vom Arbeitsamt und von der Fremdenpolizei geführt und gemeinsam mit dem Statistischen Amt zusammengestellt wurde. Die Entwicklung der statistischen Erfassung der AusländerInnen und ihrer Beschäftigung ist ein Gradmesser für die Kontrolltätigkeit der Behörden und deren Bedürfnis, Arbeitsmigration administrativ in den Griff zu bekommen. Die Publikation statistischer Daten, z. B. in den Amtsberichten des Regierungsrats oder im 1963 erstmals erschienenen Statistischen Jahrbuch des Kantons Basel-Landschaft spiegelt zudem ein zunehmendes öffentliches Interesse an der Arbeitsmigration.²⁸

Die Akten des Baselbieter Arbeitsamts und der Direktion des Innern sind auch im Hinblick auf den Prozess ihrer Entstehung und das Verwaltungshandeln, das heisst die Aktenführung, sehr aufschlussreich, weil sie in weiten Teilen Handakten der Vorsteher sind (obwohl sie nicht als solche bezeichnet sind). Viele Aktenstücke tragen handschriftliche Randbemerkungen von Adolf Ballmer und den Vorstehern der Direktion des Innern (z. B. von Ernst Löliger). Ausserdem liegen verschiedentlich persönliche Notizen (im Fall Ballmers sind es Stenogramme) vor, z. B. Sitzungsnotizen oder Entwürfe zu Vernehmlassungsantworten. Aufgrund dieser Aktenqualität lassen sich individuelle Ansichten einzelner Akteure rekonstruieren.

8.5 Weitere interessante Quellen

Zum Schluss dieser Tour d'Horizon zur Quellenlage soll auf *weitere Bestände im Staatsarchiv des Kantons Basel-Landschaft mit dreierlei interessanten Arten von Akten* hingewiesen werden, die in dieser Studie nicht bearbeitet worden sind, um das methodologische Konzept und den Umfang der Arbeit nicht zu sprengen. Diese Bestände würden aber umfangreiches Quellenmaterial für weitere Studien zur Arbeitsmigrationspolitik des Kantons Basel-Landschaft und zum Vollzugsföderalismus im schweizerischen Bundesstaat bieten. Erstens liegen im StABL, wie oben erwähnt, unzählige Personendossiers der Fremdenpolizei vor.²⁹ – In den Beständen des kantonalen Arbeitsamts im Staatsarchiv gibt es übrigens keine nennenswerten Personendossiers für den untersuchten Zeitraum.³⁰ – Diese würden es anhand von repräsentativen Einzelfällen erlauben, systematisch der

28 Siehe oben, S. 288 f.

29 StABL, VR 3417, Fremdenpolizei; StABL, VR 3418, Polizeiposten und Stützpunkte.

30 Personendossiers sind nur ganz wenige in den Vermittlungsakten der Abteilung Arbeitsvermittlung und Ausländerbewilligungen des kantonalen Arbeitsamts zu finden. Unter StABL, VR 3256, 02.01.01.03, Ausnahmegesuche Personendossiers 1974–1991, sind allerdings nur sehr wenige Dossiers aus der Zeit vor 1980 vorhanden. Auch unter StABL, VR 3256, 02.01.02.02, Saisoniers 1949–1976 sind bloss einige Einzelfälle dokumentiert.

Frage nach den Auswirkungen des Verwaltungshandelns auf die davon erfassten Individuen nachzugehen.³¹ In ähnlicher Weise wären zweitens Staatsschutzakten³² eine Untersuchung wert, um beispielsweise aufzuzeigen, dass Ende der 1950er Jahre und in den 1960er Jahren italienische Organisationen sowie das italienische Generalkonsulat ins Visier des Baselbieter Staatsschutzes gerieten, wie vorhandene Sachdossiers belegen. Neben diesen beiden spezifisch für die Arbeitsmigrationspolitik interessanten Aktenbeständen sind im Staatsarchiv Basel-Landschaft drittens Strafgerichtsakten greifbar, die anhand von Fallbeispielen ein weiteres interessantes Feld des spezifischen Behördenhandelns gegenüber AusländerInnen erhellen liessen. Einerseits gibt es Akten zum ausschliesslich AusländerInnen vorbehaltenen Straftatbestand der Verletzung von ausländerrechtlichen Bestimmungen, mit welchen z. B. die richterliche Durchsetzung der Ausländergesetzgebung untersucht werden könnte.³³ Andererseits zieht bereits der Titel «Konflikte mit Minderheiten» für zwei Bestände von Strafgerichtsakten zu Streitfällen zwischen SchweizerInnen und AusländerInnen mit fremdenfeindlicher Beschimpfung eine Linie zwischen Nationalitäten, nach dem Motto «Wir und die Andern».³⁴

31 Methodische Überlegungen zu einem solchen Forschungsvorhaben bieten die diversen Beiträge in: Kaufmann/Leimgruber, Was Akten bewirken können.

32 StABL, VR 3411, Kantonspolizei, Spezialdienst. Zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der «halb zentralistischen und halb föderalistischen» Organisation des Staatsschutzes in der Schweiz im Staatsschutzbericht des Bundesrates siehe Kreis, Staatsschutz in der Schweiz, S. 206–211.

33 StABL, GA 4001, 02.03.01.08, Verweisungsbruch, Verstösse gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen 1960–1980.

34 StABL, GA 4003, 02.03.02.07, Konflikte mit Minderheiten 1930–1984; StABL, GA 4003, 02.03.02.07, Konflikte mit Minderheiten 1961–1982.

9. Regional- und behördengeschichtlicher Zugang zur Schweizer Migrationspolitik: Ein Ansatz zur Erforschung der vollzugsföderalistischen Praxis

Ist in der Schweiz von der Geschichte der Arbeitsmigrationspolitik – oder allgemein von der Ausländerpolitik – der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Rede, kommt auf jeden Fall die Schwarzenbach-Initiative zur Sprache. Als eine der am meisten beachteten Volksabstimmungen der Schweiz überhaupt steht sie für *die* grosse öffentliche Auseinandersetzung über die «Fremdarbeiterpolitik» und überstrahlt in der allgemeinen Wahrnehmung die gesamte Thematik der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik zwischen 1945 und 1980.

Die Abstimmung über die Schwarzenbach-Initiative am 7. Juni 1970 war zwar ein einschneidendes, wirkungsmächtiges und symbolträchtiges Ereignis in der Geschichte der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit, aber als direktdemokratischer Volksentscheid kein typisches. Solche waren hingegen – wenn wir im Vorfeld der Schwarzenbach-Abstimmung bleiben – der Erlass der «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» (BVO) durch den Bundesrat am 16. März 1970¹ und die Diskussion des Traktandums «Probleme der Fremdarbeiterpolitik» mit einem Referat von BIGA-Direktor Albert Grübel an der Jahresversammlung der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren vom 25. September 1969² sowie zwei weitere interkantonale Konferenzen in den beiden vorangehenden Wochen: die Jahreskonferenz des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter vom 11./12. September 1969 mit dem Thema «Überfremdung und künftige Fremdarbeiterregelung»³ sowie die Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs vom 18./19. September 1969 mit dem Thema «Die heutige Überfremdungssituation und die Möglichkeiten weiterer Abwehrmassnahmen gegen die Überfremdungsgefahr»,⁴ Letztere zwei jeweils mit einem Referat des Direktors der Eidgenössischen Fremdenpolizei Elmar Mäder. Der Erlass einer Verordnung war der klassische Weg zur Änderung der Arbeitsmigrationspolitik in der Nachkriegszeit. Und die Diskussion der anstehenden Probleme an interkantonalen Konferenzen zwischen Bund und Kantonen (auf der Ebene der Regierungen wie auch unter Fachbeamten)

1 Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (vom 16. März 1970), in: Sammlung der Eidgenössischen Gesetze (AS) 1970, S. 305–313.

2 StABL, VR 3205, M.II.1970, 321: Jahresbericht 1969 der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, S. 5–7.

3 SWA, Bv R 10, VSAA, Jahresbericht 1969/70, S. 6 f.

4 CH-BAR#E4260D-01#2000/392#28*, AZ 902.5, Protokoll der 30. Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs der Schweiz am 18. und 19. September 1969 in Genf.

war der gängige Prozess in der vollzugsföderalistisch geregelten Arbeitsmigrationspolitik, die auf eidgenössischer Zusammenarbeit basierte.

Während die öffentliche, direktdemokratische Auseinandersetzung um «Fremdarbeiter», Ausländer im Allgemeinen und «Überfremdung», wie sie in der Abstim-

- 5 Erwähnt seien hier stellvertretend: der grundlegende Überblick über die verschiedenen Überfremdungsinitiativen von Silvia und Gérald Arlettaz (Arlettaz/Arlettaz, *Initiatives populaires*), die diskursanalytischen Arbeiten zum medialen Überfremdungsdiskurs und zum Diskurs der Überfremdungsbewegung von Gaetano Romano sowie von Roland Misteli und Andreas Gisler (Romano, *Vom Sonderfall zur Überfremdung*; Romano, *Die Überfremdungsbewegung als «Neue soziale Bewegung»*; Misteli/Gisler, *Überfremdung*) sowie die Dissertation von Marianne Ebele und Pierre Fiala zum institutionellen, öffentlichen und mediatisierten Überfremdungsdiskurs mit Fokus auf der französischen Schweiz (Ebel/Fiala, *Sous le consensus, la xénophobie*); die auf James Schwarzenbach und seine Nachfolger fokussierte Darstellung der Überfremdungsbewegung und der Neuen Rechten von Thomas Buomberger (Buomberger, *Kampf gegen unerwünschte Fremde*), die Monografie zu James Schwarzenbach von Isabel Drews (Drews, *«Schweizer erwache!»*); das Standardwerk zum Aufstieg des Rechtspopulismus in der Schweiz mittels Politisierung der Migration von Damir Skenderovic und Gianni d'Amato (Skenderovic/D'Amato, *Mit dem Fremden politisieren*; darin v. a. S. 31–42 zur «Macht rechtspopulistischer Aussenseiter in den 1960er bis 1980er Jahren»); zwei Aufsätze von Skenderovic (Skenderovic, *Constructing Boundaries in a Multicultural Nation*; Skenderovic, *Vom Einwanderer zum Fremden*). – Grundlegender Natur für das Verständnis der Geschichte der «Überfremdung» als politischem Leitbegriff sind die Analyse der Überfremdungsthematik von Jakob Tanner (Tanner, *Nationalmythos, Überfremdungsängste und Minderheitenpolitik in der Schweiz*; in erster Fassung: Tanner, *Nationalmythos und «Überfremdungsängste»*) sowie das Standardwerk zum Überfremdungsdiskurs von Patrick Kury (Kury, *Über Fremde reden*). Sehr vielfältige Reflexionen (von diversen der bisher genannten AutorInnen) zum Verhältnis von SchweizerInnen mit dem Fremden sind in einem interessanten Ausstellungsband versammelt: Kanyar, *Die Schweiz und die Fremden 1798–1848–1998*. – Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Werke, die sich mit der Überfremdungsbewegung und dem Überfremdungsdiskurs in der Nachkriegszeit auseinandersetzen, inklusive die zeitgenössische Publizistik der 1960er und 70er Jahre zur «Überfremdungsfrage» selbst, u. a. von James Schwarzenbach, Max Frisch, Adolf Guggenbühl, Oskar Reck, Viktor J. Willi, Arnold Niederer. Eine Übersicht bietet: Hirt, *Bundesverwaltung*, S. 39–42, S. 623 ff. (Bibliografie). Zu Frisch und Guggenbühl, welchen für diese Arbeit eine spezielle Bedeutung zukommt, weil sie Reden vor der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs hielten, siehe oben, S. 157 ff. – Die Schwarzenbach-Initiative wird in jeder Studie zur Schweizer Ausländerpolitik der Nachkriegszeit behandelt. Auch in der Geschichtsschreibung zum Leben der italienischen ImmigrantInnen in der Schweiz dient die Schwarzenbach-Initiative mithin als Fokus. So z. B. in: Maiolino, *Als die Italiener noch Tschinggen waren*. – Die öffentliche, direktdemokratische Seite der Schweizer Migrationspolitik findet überdies Eingang in Schulbücher und populäre Darstellungen. Vgl. z. B. den 2005 ausgestrahlten Dokumentarfilm des Schweizer Fernsehens: Buomberger, *«Ausländer raus.»* – In aktuellen Schweizer Schulbüchern bildet die Schwarzenbach-Initiative meist den Aufhänger für eine kurze Darstellung der Einwanderung in der Nachkriegszeit. Damit ist die Migrationsgeschichte der Schweiz, zumindest was Arbeitsmigration anbelangt, in der Regel erschöpft. Allenfalls kommt in einem Teil zur Aktualität noch das System der Personenfreizügigkeit mit der EU zur Sprache (z. B. Hürlimann, *Italienische Einwanderung und die Überfremdungsbewegung*). Eine löbliche Ausnahme stellt das auch sonst herausragende Schweizer Schulgeschichtebuch des Autorenteam um Helmut Meyer dar, dessen Texte in verschiedenen neueren Werken des Lehrmittelverlags des Kantons Zürich und in Produkten des Cornelsen Verlags für den Schweizer Markt wiederverwertet worden sind. In dem von Jean-Claude Wacker verfassten Beitrag zur neueren Schweizer Geschichte (Wacker, *Die Schweiz von 1848 bis zur Gegenwart*) wird die Einwanderung unter dem Thema «Wandel in der Gesellschaft» ausführlich thematisiert (S. 346–348), um darauf aufbauend bei der innenpolitischen Entwicklung («Zwischen

mung über James Schwarzenbachs Überfremdungsinitiative kulminierte, grosse Beachtung in der historischen Forschung findet⁶ und die Arbeitsmigrationspolitik des Bundes Gegenstand mehrerer Studien ist,⁶ hat das System des Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrationspolitik bislang wenig systematische Er-

Konkordanz und Diskordanz») die «Überfremdungsparteien» unter die Oppositionsgruppen einzureihen (S. 360).

- 6 Den *neuesten Forschungsstand zur Arbeitsmigrationspolitik des Bundes* repräsentieren: Hirt, Bundesverwaltung; Gees, Europäisierungsprozess; Mahnig, Histoire (darin v. a.: Cerutti, Politique migratoire; Mahnig, Politique migratoire). Das Schweizer Migrationsregime wird in einer aktuellen Vergleichsstudie in den Kontext des europäischen Arbeitsmigrationssystems gesetzt: Caestecker/Vanhaute, Zuwanderung von Arbeitskräften in die Industriestaaten Westeuropas. Sowohl dieser wie auch die übrigen Beiträge im Sammelband von Oltmer/Kreienbrink/Sanz Díaz, Das «Gastarbeiter»-System, verdeutlichen, wie die einzelnen staatlichen Migrationsregime im Kontext eines europäischen Migrationssystems der Nachkriegszeit standen. Den gleichen Ansatz weitergeführt und vertieft hat: Berlinghoff, Das Ende der «Gastarbeit». Siehe oben, S. 407 f., Anm. 12. – Spezifische Beachtung fand die *ausserpolitische Dimension der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik* nicht nur in den erwähnten Werken, v. a. im Standardwerk von Thomas Gees zur Europäisierung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik. Insbesondere die bilateralen Beziehungen zu den beiden wichtigsten Rekrutierungsländern im untersuchten Zeitraum bilden eigene Schwerpunkte der Forschung. Mauro Cerutti hat die Beziehungen zu Italien in seinen verschiedenen Studien zur italienischen Immigration erforscht: Cerutti, *Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870–1970)*; Cerutti, *L’immigration italienne en Suisse dans le contexte de la Guerre froide*. Zu den Beziehungen zu Spanien stellen Studien aus jüngster Zeit den Stand der Forschung dar. Die Arbeiten von Sébastien Farré behandeln nicht ausschliesslich Fragen der Migration, sondern die Beziehungen der Schweiz zum frankoistischen Spanien im Allgemeinen. Siehe zur hier interessierenden Thematik v. a.: Farré, *La Suisse et l’Espagne de Franco*, S. 385–412; Farré, *La Suisse et l’Espagne*, S. 322–326. Luís M. Calvo Salgado arbeitet an einer Habilitationsschrift unter dem Arbeitstitel «Galicische Einwanderung in die Schweiz (1960–1990)». Unter seiner Beteiligung liegen bereits Werke zur spanischen Emigrationspolitik und zur galicischen Einwanderung in die Schweiz vor: Calvo Salgado et al., *Historia del Instituto Español de Emigración* (darin v. a. S. 189–210 zu den Beziehungen des IEE mit der Schweiz); Calvo Salgado et al., *Migración y exilio españoles en el siglo XX*; Calvo Salgado/Graf/Helfer Herrera Erazo/Crespo, *Galiza en Suiza. – Als wichtige ältere Beiträge aus der Forschungsgeschichte zum Schweizer Arbeitsmigrationsregime und zu seiner politischen Entwicklung* hervorzuheben sind zunächst einmal wichtige Werke aus der untersuchten Zeit selbst. Das Aufkommen eines intensiven Forschungsinteresses Anfang der 1960er Jahre belegt allen voran der Bericht der 1961 vom Bundesrat eingesetzten Studienkommission, der als erster öffentlicher Bericht der Bundesbehörden zum Thema die Entwicklung bis 1964 ausführlich analysiert und darstellt: Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*. Auf diesen umfassenden Bericht kann aufgrund der eminenten Bedeutung der Studienkommission als Netzwerk der Forschung zur Arbeitsmigrationspolitik auch für den Forschungsstand bis 1964 verwiesen werden. Siehe dazu die Angaben in Kap. 3.3.6. Aus der Fülle der Forschungsarbeiten nach 1964 sind die folgenden Werke hervorzuheben: die seit ihrer Entstehung und bis heute viel zitierte Dissertation eines Walliser Soziologen, der 1969 an der Jahresversammlung der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs als Referent zum Thema auftrat: Hagmann, *Les travailleurs étrangers, chance et tourment de la Suisse*; vom innovativen Sozialhistoriker Rudolf Braun ein grundlegender, konziser Artikel sowie eine bahnbrechende, breit angelegte Studie, die den wissenschaftlichen Blick auf die AusländerInnen richtet und das Forschungsfeld für Fragen der Integration öffnet: Braun, Die ausländischen Arbeitskräfte als Streitgegenstand der schweizerischen Politik; Braun, *Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz*; ein zentraler Handbuchartikel (mit sehr nützlicher Zusammenstellung der zeitgenössischen Publizistik zum Thema im Literaturverzeichnis) vom Ende der untersuchten Periode, dessen Autor in den

forschung erfahren⁷ – obwohl in beinahe jedem Werk zur Migrationsgeschichte der Schweiz⁸ auf die entscheidende Bedeutung des kantonalen Vollzugs für das System der Schweizer Ausländerpolitik hingewiesen wird. Ganz gefehlt hat bisher eine Studie zum kantonalen Vollzug der Schweizer Arbeitsmigrationspoli-

Folgejahren mit seiner wirtschaftswissenschaftlichen Dissertation und einer Folgestudie zwei wichtige Arbeiten zur interdisziplinären Verbindung von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Aspekten der Arbeitsmigration vorgelegt hat: Ronzani, Ausländische Arbeitskräfte; Ronzani, Migration als individuelle und als gesellschaftliche Problemlösungsstrategie; Ronzani, Arbeitskräftewanderung und gesellschaftliche Entwicklung; sodann diverse Beiträge des Zürcher Soziologen Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny: Hoffmann-Nowotny, Soziologie des Fremdarbeiterproblems; Hoffmann-Nowotny/Hondrich, Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz (darin v. a. Niederberger, Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz, S. 11–123); Hoffmann-Nowotny, Switzerland; Hoffmann-Nowotny, Switzerland: A Non-Immigration Immigration Country; Hoffmann-Nowotny, Das Fremde in der Schweiz; spezifisch zum Einfluss der Arbeitnehmer- respektive der Arbeitgeberverbände auf die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik die beiden komplementären Studien: Riedo, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970; Doleschal, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Arbeitgeberpolitik der Nachkriegszeit; eine wichtige wirtschaftswissenschaftliche Dissertation zu den Auswirkungen der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte auf den Schweizer Arbeitsmarkt zwischen 1951 und 1976 mit einem Fokus auf das Verhalten der Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt und ihre Position gegenüber der Immigrationspolitik: Widmer, Le rôle de la main-d'œuvre étrangère dans l'évolution du marché suisse du travail de 1945 à 1976; über lange Jahre das Standardwerk zur Schweizer Arbeitsmigrationspolitik zwischen 1914 und 1980 und gleichzeitig (im Kontext des Abstimmungskampfes zur «Mitenand-Initiative» entstandenes) Musterbeispiel für engagierte historische ausländischerpolitische Literatur: Haug, «... und es kamen Menschen»; eine gei schlechtsspezifische Studie sowie ein neuerer Grundlagenartikel desselben Autors, der auch am oben erwähnten NFP 39 «Migration und interkulturelle Beziehungen» federführend beteiligt war und in seinen späteren Funktionen im Bundesamt für Statistik und im Bevölkerungsfonds der UNO (UNFPA) weitere Studien zum Thema Migration veröffentlichte: Haug, Einwanderung, Frauenarbeit, Mutterschaft; Haug, Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik. Des Weiteren sind zur Geschichte der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik nennenswert: Cattacin, Neokorporatismus; Perrenoud, La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943–1953); Dhima, Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung; Flückiger, La politique suisse en matière d'immigration; Fibbi, Continuité et changements dans la politique migratoire suisse; Chambove, Politique à l'égard des étrangers et contingentement de l'immigration; Wimmer, Binnenintegration und Aussenabschliessung; Müller, Schweizerische Migrationspolitik; Kreis, Die Schweiz wird zum Einwanderungsland; Piguët/Mahnig, Quotas d'immigration.

- 7 Der Vollzugsföderalismus findet als Teil des Schweizer Migrationsregimes grosse Beachtung und eine systematische Beschreibung in den oben erwähnten – allerdings nicht historischen – Darstellungen: Niederberger, politisch-administrative Regelung; Dhima, Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. Als Teil des neokorporatistischen Migrationsregimes wird der Vollzugsföderalismus beschrieben in: Cattacin, Neokorporatismus. Um regionale Auswirkungen bundespolitischer Massnahmen, namentlich des Verteilmodus der 1970 eingeführten kantonalen Kontingente, geht es auch in einer arbeitsmarktökonomischen Studie des Geografen Martin Schuler und in der volkswirtschaftlichen Dissertation von Heinrich Schwarz: Schuler, Ausländerpolitik und Mobilität der Ausländer in der Schweiz 1965–1980; Schwarz, Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz. – In den letzten zehn Jahren sind viele – ebenfalls nicht historische – Studien zum Vollzugsföderalismus in der Schweizer Migrationspolitik der Gegenwart und der jüngsten Vergangenheit erschienen. Aus der ganzen Fülle behandelt eine einzige spezifisch den Bereich der Arbeitsmigration: Kuster/

tik.⁹ Die hier vorliegende Arbeit soll diese Lücke schliessen, indem sie anhand des Beispiels des Kantons Basel-Landschaft die Rolle und den Einfluss der Kantone bei der Entwicklung und im Vollzug der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik während der lang anhaltenden Hochkonjunktur nach dem Zweiten Weltkrieg

Cavelti, Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte. In einer weiteren, umfassenden Studie, die gleichzeitig den aktuellen Stand der Forschung zum Vollzugsföderalismus in der aktuellen Schweizer Migrationspolitik darstellt, geht es bei der Analyse der vollzugsföderalistischen Spielräume in der Zulassungs- und Aufenthaltsregelung u. a. ebenfalls um die Arbeitsmigration: Wichmann et al., Gestaltungsspielräume im Föderalismus. Diese von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) in Auftrag gegebene Studie untersuchte im Frühling 2011 die kantonale Umsetzungspraxis des schweizerischen Migrationsrechts in den Teilbereichen Einbürgerung, Langzeitaufenthalt, Zulassung und Asyl, d. h. die unterschiedlichen kantonalen Ansätze und die unterschiedliche Nutzung von vollzugsföderalistischen Handlungsspielräumen bei der Anwendung des Integrationsbegriffs in der ausländerrechtlichen Bewilligungs- und der kantonalen Einbürgerungspraxis. Das Autorenteam kam zum Schluss, dass 2011 der Beurteilungsspielraum der kantonalen Behörden einzig im Rahmen der Zulassung zum Arbeitsmarkt eine einheitliche Praxis zur Folge hatte. Zum Vollzugsföderalismus der Arbeitsmigrationspolitik dieser Tage erbrachte diese breit angelegte Studie also interessante Ergebnisse, allerdings primär für diejenigen Bereiche der Migrationspolitik, die das Hauptinteresse der in den letzten Jahren sehr regen Forschungstätigkeit bezüglich der föderalistischen Umsetzungspraxis im schweizerischen Migrationsrecht genossen. Es sind mit der Integration, der Einbürgerung und dem Asylwesen Bereiche, in welchen die von der Forschung unisono festgestellten sehr grossen kantonalen und kommunalen Unterschiede gewichtige Probleme wegen der Verletzung der Prinzipien der Rechts- und der Chancengleichheit darstellen, was zu Forderungen nach der Vereinheitlichung des Vollzugs in den Kantonen und Kommunen führte. Speziell für die Einbürgerung fordert die EKM in einem Bericht, gestützt auf eine weitere von ihr in Auftrag gegebene Studie (Wanner/Steiner, Einbürgerungslandschaft Schweiz), einen Systemwechsel. Vgl. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), Einbürgerung. Im Hinblick auf die aktuelle Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes lautet aufgrund der Forschungserkenntnisse («Bis heute gibt es in der Schweiz, etwas überspitzt gesagt, nahezu ebenso viele ordentliche Einbürgerungsverfahren wie Gemeinden.») die zentrale Forderung: «Reduktion des heute dreistufigen auf ein einstufiges Einbürgerungsverfahren.» Es sollen also nicht mehr alle drei Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) des föderalistischen Staats in eine Einbürgerung involviert sein. Und zur Optimierung der Qualität der Verfahren wird das folgende Massnahmenpaket empfohlen: «Mit der Harmonisierung der Fristen, der Gleichbehandlung der Gesuchstellenden, der Vereinheitlichung der Verfahren, der Vereinfachung der Kriterien, der Übernahme internationaler Standards und einem Monitoring kann ein Verfahren garantiert werden, welches den Gütekriterien der Validität, der Reliabilität und der Fairness Rechnung trägt.» Die EKM-Studie von 2011, ihre Folgestudie von 2012 und die aus diesen Forschungsarbeiten abgeleiteten Empfehlungen der Kommission zeigen exemplarisch die Aus- und die Stossrichtung der aktuellen Forschung zum Vollzugsföderalismus in der Schweizer Migrationspolitik: die Forschung nimmt sich offensichtlicher Problemfelder der aktuellen vollzugsföderalistischen Praxis an und zielt auf eine Lösung der beschriebenen und analysierten Probleme durch die Politik. Die Forschung nimmt somit am öffentlichen migrationspolitischen Diskurs teil. Ausdruck dieser von der EKM geförderten Forschung ist auch die Föderalismus-Nummer der Zeitschrift «terra cognita», die einen guten Überblick und Einstieg ins Thema bietet: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), terra cognita, 19/2011. – Ebenfalls als Beitrag zur aktuellen Gestaltung der Schweizer Migrationspolitik versteht sich die politikwissenschaftliche Dissertation von Anita Manatschal, welche die Potenziale des «föderalen Experimentierlabors» Schweiz in der Integrationspolitik betont: Manatschal, Kantonale Integrationspolitik im Vergleich, S. 306 f. – Zentraler Anstoss und immer noch die Referenz für eine solch praxis- und aktualitätsbezogene Erforschung des Vollzugsföderalismus waren und sind die Arbeiten des NFP 39 «Migration und interkulturelle Beziehungen». Im bereits er-

darstellt und somit die erste regionalgeschichtlich orientierte Monografie zur Schweizer Migrationspolitik liefert.

Aus kantonaler Perspektive wird danach gefragt, welche Strukturen und Akteure im föderalistischen Spannungsfeld der Schweizer Migrationspolitik massgebend

wähnten, von Hans Mahnig herausgegebenen Standardwerk zur Migrationspolitik der Schweiz befassten sich Sandro Cattacin und Bülent Kaya, Hans Mahnig sowie Matteo Gianni in einem Teil zur Integrationspolitik mit kantonalen und lokalen Ebenen – unter soziologischer Perspektive, mit Fokus auf die jüngste Vergangenheit: Cattacin/Kaya, *Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse*; Mahnig, *L'émergence de la question de l'intégration dans la ville de Zurich*; Gianni, *L'intégration comme enjeu culturel à Genève*. Siehe auch die Vorstufen der Arbeit von Cattacin und Kaya: Cattacin, «*Il federalismo integrativo*»; Cattacin/Kaya, *Die Politik der Integration von Migrantinnen und Migranten im föderalistischen System der Schweiz*; Cattacin/Kaya, *Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse*. Ebenfalls im Rahmen des NFP 39 untersuchten weitere nicht historische Teilstudien den Vollzugsföderalismus im zeitgenössischen Schweizer Migrationsregime (Arbeitsmigration und Asyl): Kuster/Cavelti, *Rekrutierung*; Holzer/Schneider, *Die Schattenseiten der dezentralen Durchführung von Asylverfahren*. Diese Teilstudien führten mit ihren Befunden zu den kontroversesten Diskussionen zum NFP 39, wie Denise Efonayi-Mäder im Synthesepapier «*Asyl- und Einwanderungspolitik im Spannungsfeld zwischen staatlichem Vollzug und sozialen Bewegungen*» zum NFP 39 kommentiert: Zwischen Forschern und Behörden sind Diskussionen rund um das Spannungsfeld Bund–Kantone entbrannt, v. a. rund um den Vollzugsföderalismus, der im Asylbereich zu Rechtsungleichheit und in der Ausländer- und Einbürgerungspolitik zu Ungereimtheiten führt. Vgl. Gianni D'Amato, NFP 39. Spezialnummer: *Umsetzung*. – Jürg Kuster und Guido Cavelti untersuchten in der bereits erwähnten Studie für den Zeitraum 1997/98, wie ausländer- und asylrechtliche Bestimmungen des Bundes in Bezug auf die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte in Hotel-, Bau- und Spitalbetrieben von den Kantonen umgesetzt wurden, und zeigten, dass trotz detaillierter rechtlicher Vorgaben des Bundes den Kantonen im Vollzug ein respektabler Ermessensspielraum bleibt, der von den untersuchten Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Graubünden und Waadt differenziert genutzt wurde. – Gerald Schneider und Thomas Holzer zeigten in ihrer Studie zu den föderalen Aspekten des Asylverfahrens für die Jahre 1988–1996 die Probleme des Vollzugsföderalismus auf, die sich in kantonal unterschiedlichen Anerkennungsquoten für Asylsuchende mit vergleichbarem persönlichem Hintergrund äuserten, und belegten somit einen Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit. Dass die Kantone in der Praxis der dezentralen Verfahrensabwicklung ihre diskretionäre Macht zur Beeinflussung des durch das Bundesamt gefällten Asylentscheids nutzen, hat laut Schneider/Holzer politische, strukturelle und konjunkturelle Gründe. – Die Erforschung des Vollzugsföderalismus in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik ist schliesslich im Kontext eines gewachsenen europäischen – v. a. politologischen – Forschungsinteresses am Föderalismus und an dessen Vollzugsstrukturen zwischen Zentrale und Gliedstaaten sehen. Wichtige Werke der aktuellen europäischen Forschung zum Vollzugsföderalismus sind: von Beyme, *Föderalismus und regionales Bewusstsein*; Erk/Swenden, *New Directions in Federalism Studies* (darin v. a. die beiden Beiträge über die aktuelle Konjunktur und Ausrichtung der Föderalismusforschung); Erk/Swenden, *The New Wave of Federalism Studies*; Erk/Swenden, *Taking Stock During Times of Change*; Requejo/Caminal, *Political Liberalism and Plurinational Democracies*. Im Europa der EU wurde der Föderalismus in den letzten Jahren in der Diskussion um die Stellung der einzelnen Staaten innerhalb der Union zwischen den Polen der Zentralisierung und der Regionalisierung erörtert. Föderale Strukturen in verschiedenen Ländern wurden verglichen. Staaten mit ausgeprägten föderalen Strukturen wie die Schweiz sind dabei von besonderem Interesse, gerade wenn sich die EU dereinst stärker in Richtung Bundesstaat entwickeln sollte. Im Kontext der zunehmenden Integration der EU erhielt zum einen die aktuelle vergemeinschaftete europäische Migrationspolitik besondere Aufmerksamkeit, zum andern wurden die Migrationspolitiken der verschiedenen europäischen Staaten in vergleichenden Ansätzen untersucht.

sind. Neben den bereits gut erforschten Akteuren des Bundes – dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) und dessen für die Arbeitsmigration zuständiger Sektion für Arbeitskraft und Auswanderung, der Eidgenössischen Fremdenpolizei sowie den politisch verantwortlichen Departementen der Lan-

Im Fokus standen das System der politischen Migrationskontrolle (z. B.: Feldman, *The Migration Apparatus*; Krause, *Die Grenzen Europas*; Mayer, *Debating Migration*), die Auswirkungen von Migration auf den Wohlfahrtsstaat (z. B.: Carmel, *Migration and Welfare in the New Europe*) sowie die rechtlichen und politischen Herausforderungen der EU zwischen Souveränitätsstreben und subnationalen Prozessen der Mitgliedstaaten einerseits und menschenrechtlichen Anforderungen gegenüber MigrantInnen andererseits (z. B. Grubmüller, *Migration, Menschenrechte und Entwicklung*). Generell ist in letzter Zeit sehr viel zu aktuellen Migrationsregimen im Zeitalter der Globalisierung geforscht worden, mit einem Fokus auf Konfliktfeldern zwischen internationaler Mobilität und nationalstaatlicher Zuwanderungsregulierung, z. B. auf den Widersprüchen zwischen universalen Grundsätzen der Bewegungsfreiheit und ungleichen Mobilitätsmöglichkeiten (z. B. Mau, *Liberal States and the Freedom of Movement*).

- 8 Für den Stand der Forschung zur *Migrationsgeschichte der Schweiz* stehen neben den oben, S. 425, Anm. 6, erwähnten zentralen Titeln zur hier interessierenden Arbeitsmigrationspolitik die folgenden Überblickswerke: Vuilleumier, *Ausländer*; Vuilleumier, *Schweiz*; seine ältere handliche Monografie, nicht nur weil sie die erste Überblicksdarstellung zum Thema überhaupt darstellte: Vuilleumier, *Flüchtlinge und Immigranten*; die Werke des NFP 39: Piguët, *Einwanderungsland Schweiz*; Wicker, *Migration und die Schweiz*. – Für den Zeitraum bis 1933 und insbesondere für die Entstehung der nationalen *Migrationspolitik* grundlegend sind: Arlettaz/Arlettaz, *La Suisse et les étrangers*; Garrido, *Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers*. Sehr erhellend für die Ausrichtung der Migrationspolitik auf die Abwehr von Ausländern ist zudem ein auch methodisch innovativer Vergleich zwischen den USA und der Schweiz: Kury/Erlanger/Lüthi, *Grenzen setzen*. – Zu weiteren wichtigen Publikationen zu Themen der «Überfremdung» und der öffentlichen Auseinandersetzung mit dem Fremden siehe oben, S. 424, Anm. 5, zum Vollzugsföderalismus oben, S. 426, Anm. 7. – Für den Stand der historischen Forschung bezüglich der Geschlechterverhältnisse als wichtigem Strukturprinzip der Migration sei auf den Forschungsüberblick von Matthias Hirt, der diesen Aspekt eingehend behandelt, verwiesen: Hirt, *Bundesverwaltung*, S. 38. Siehe auch: Hahn, *Historische Migrationsforschung*; Hahn, *Migration – Arbeit – Geschlecht*. Für den Stand der an der Gegenwart orientierten Forschung zu Migration und Geschlecht: Passagen – Forschungskreis *Migration und Geschlecht*, *Vielfältig alltäglich*, S. 15–18. Für die geschlechtsspezifische Migrationsform der Dienstmädchen und Haushalthilfen: Bochsler/Gisiger, *Dienen in der Fremde*; die ausführliche Fassung: Bochsler/Gisiger, *Städtische Hausangestellte in der deutschsprachigen Schweiz des 20. Jahrhunderts*. Und für die heute damit verbundene «Sans-Papiers»-Problematik: Niklaus, *Nicht gerufen und doch gefragt*. – Einen guten Überblick über die aktuelle Schweizer Migrationsforschung bieten zudem diverse Bundespublikationen, v. a. die von der EKM herausgegebene «terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration» und ihr Blog «Swiss Migration News». Zur Rolle der Bundespublikationen für den aktuellen Stand der Forschung und die entsprechenden bibliografischen Angaben siehe oben, S. 411 f. In der «terra cognita» ist z. B. eine aktualisierte Kurzfassung von Piguëts Migrationsgeschichte von 2004 erschienen: Piguët, *Histoire de l'immigration en Suisse*.
- 9 Einige wenige nicht historische Forschungsarbeiten liegen zu *lokalen Migrationspolitiken* vor, wobei Städte und nicht Kantone untersucht wurden. (Auch die Basler Migrationspolitik ist, obwohl kantonal, primär als Migrationsregime einer von der Zuwanderung spezifisch betroffenen Stadt zu sehen.) Es sind dies namentlich drei Studien zu den Städten Zürich, Basel und Bern, die im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds und von der Stiftung Bevölkerung, Migration und Umwelt finanzierten Forschungsprojekts unter der Leitung von Andreas Wimmer entstanden. Zwischen 1997 und 2000 wurde in den drei Städten die sozialräumliche Integration und Segregation untersucht. Die Studien befassten sich primär mit der Aktuali-

desregierung¹⁰ – und den Wirtschaftsverbänden¹¹ werden hier die kantonalen Akteure in den Fokus gerückt, das heisst das Arbeitsamt und die Fremdenpolizei sowie die Direktion des Innern und die Polizeidirektion des Kantons Baselland.¹² Und mit den interkantonalen Konferenzen – für die Arbeitsmigrationspolitik

tät, v. a. mit dem Thema Integration und haben beratenden Charakter: Karrer, Der Kampf um Integration; Ehret König, Geteilte Welt; Stienen, Integrationsmaschine Stadt? Für Zürich liegt zudem eine Studie im Auftrag dreier Zürcher Gemeinschaftszentren zur Integration von AusländerInnen im Quartier vor. Untersucht wurde der Umgang von lokalen Behörden mit MigrantInnen: Mahnig/Niederberger/Dahinden, Die Integration der ausländischen Bevölkerung in Gemeinschaftszentren. – Industriestädte als Brennpunkte der Zuwanderung fanden – unter dem Forschungsfokus der «Assimilation» – bereits ab Mitte der 1950er Jahre das Interesse der damals in der Schweiz Fuss fassenden *Soziologie*. Siehe: Atteslander, Probleme; Kamer, Assimilation; Zanolli, L'assimilation. Zur Geschichte der Soziologie in der Schweiz vgl. Claudia Honegger, Soziologie, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 6. 1. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8291.php>. – *Beiträge zu lokalen Migrationsgeschichten* neueren Datums liegen z. B. für Zürich oder für Pratteln, die Baselbieter Industrie- und Einwanderergemeinde par excellence, je in einem Sammelband vor: Niederhäuser/Ulrich, Fremd in Zürich – fremdes Zürich?; Brassel-Moser/Degen, Einen Platz finden. Im Ersteren speziell zu beachten sind die zwei Beiträge, welche Regionalgeschichten der Arbeitsmigration für Horgen und Winterthur präsentieren, sowie ein Aufsatz zum Überfremdungsdiskurs in Zürich: Joris, «Gli Italiani della Feller»; Bolleter, Fremde Heimat; Buomberger/Kury, Behördliche Überfremdungsbekämpfung und Überfremdungsbewegung. Grundlage für die Pratteler Ausstellung und den zugehörigen Katalog ist eine Oral-History-Arbeit: Degen, Die Gastarbeiter aus Rocavivara in Pratteln. Für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg liegt für die Region Basel eine grosse Studie vor: Manz, Emigrazione italiana a Basilea e nei suoi sobborghi 1890–1914. – Diverse *Lokal- und Regionalstudien* liegen zur *Geschichte der Einbürgerung in der Schweiz* vor, die aufgrund der grossen Diskrepanzen bezüglich der Einbürgerungsverfahren auf Gemeinde- und Kantonebene ein reges Interesse der Forschung hervorgerufen hat. Zum Stand der Forschung siehe Studer/Arlettaz/Argast, Das Schweizer Bürgerrecht, S. 21 f. – Als eine Art Variante der Schweizer Migrationspolitik ist die *Migrationspolitik des Fürstentums Liechtenstein* zu sehen. Im Fürstentum galt seit dem Zollvertrag mit der Schweiz von 1923 bis zum EWR-Beitritt 1995 die Schweizer Ausländergesetzgebung. Somit war der Kleinstaat «in vielen ausländerrechtlichen Beschlüssen stark an das Nachbarland gebunden. Wie sich jedoch zeigen sollte, handelte das Fürstentum in der Migrationspolitik durchaus auch unabhängig von der Schweiz.» Dieser Befund stammt aus dem wichtigsten und neusten Werk zur Geschichte der liechtensteinischen Migrationspolitik: Sochin D'Elia, «Man hat es doch hier mit Menschen zu tun!», S. 54.

- 10 Die Akteure des Bundes und ihr Handeln werden in den oben, S. 425, Anm. 6, erwähnten Werken zur Arbeitsmigrationspolitik des Bundes ausführlich dargestellt. – Zur Geschichte der Eidgenössischen Fremdenpolizei siehe auch oben, S. 14, Anm. 7.
- 11 Siehe v. a.: Riedo, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970; Doleschal, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Arbeitgeberpolitik der Nachkriegszeit; Widmer, Le rôle de la main-d'œuvre étrangère dans l'évolution du marché suisse du travail de 1945 à 1976.
- 12 Die Geschichte des Baselbieter Arbeitsamts ist konzis, aber sehr knapp in einer zu ihrem 75-jährigen Bestehen von der Amtsstelle selbst herausgegebenen Broschüre dargestellt: Manz/Nordmann/Schwob, 75 Jahre Kantonales Arbeitsamt Baselland 1913 bis 1988. Eine eigentliche Geschichte des Baselbieter Arbeitsamts wäre aber erst noch zu schreiben. Für das älteste kantonale Arbeitsamt der Schweiz, jenes des Kantons Aargau, liegt eine solche in Form einer fundierten Jubiläumsschrift vor und gibt auch Aufschluss über die gesamtschweizerische Entwicklung: Streif, Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft. Für die Geschichte kantonalen Arbeitsämter ist man im Allgemeinen auf Festschriften zu Jubiläen angewiesen. Siehe z. B. Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt, «... Ordnung, Planung und Einheitlichkeit in den Arbeitsmarkt bringen».

zuständig sind die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) und die Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs – werden die entscheidenden Institutionen des föderalistischen Kontakts zwischen den Akteuren des Bundes und der Kantone untersucht.¹³ Die Bedeutung der Schnittstelle von Bund und Kanton für die Ausformulierung, die Umsetzung und die Auswirkungen der staatlichen Regulierungsmassnahmen im Bereich der Arbeitsmigration wird genauer beleuchtet und die Arbeitsmigrationspolitik des Kantons Basel-Landschaft als Ausprägung des vollzugsföderalistisch strukturierten Schweizer Migrationsregimes untersucht. Im zeitlichen Verlauf zwischen 1945 und 1975 wird nach Gewichtverschiebungen zwischen Bund und Kantonen gefragt.

Mit einem «akteurzentrierten Systemansatz», der genauso wie der regionalgeschichtliche Ansatz im Folgenden erläutert wird, liegt der Untersuchungsschwerpunkt auf dem Prozess des Monitorings, das staatliche Behörden zur Steuerung der Migration einsetzen.¹⁴ Bei der Untersuchung des staatlichen Migrationsregimes wird erstens gefragt, wann und wie sich staatliche Institutionen bezüglich Zuwanderung zum Handeln veranlasst sehen, zweitens, welche soziopolitischen Strukturen sowie Bewusstseinsformen und Denkgewohnheiten der Akteure die Ausformulierung und Umsetzung der Migrationspolitik prägen, und drittens, welche Auswirkungen diese haben. Hierbei muss zwischen staatlichem Steuerungsanspruch und der tatsächlichen Steuerung von Migration sowie zwischen Gesetzestexten und Verordnungen und ihrer gesellschaftlichen Realität unterschieden werden.¹⁵

Zu den drei weiteren genannten kantonalen Akteuren liegen keine Forschungsbeiträge vor. Zur bisher inexistenten Verwaltungsgeschichtsschreibung im Kanton Baselland siehe oben, S. 405, Anm. 6. Zur Fremdenpolizei Baselland als weissem Fleck der Geschichtsforschung siehe oben, S. 416 f.

- 13 Die Geschichte der vier hier untersuchten für die Arbeitsmigrationspolitik zuständigen interkantonalen Konferenzen ist unterschiedlich gut erforscht. Zur Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) liegt eine umfangreiche, wissenschaftlich fundierte Festschrift zum 100-Jahr-Jubiläum vor: Gschwend et al., *Geschichte der KKJPD 1905–2005*. Die Geschichte der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) ist ebenfalls in Jubiläumsschriften dokumentiert. Diese stammen jedoch aus der Hand von direkt Beteiligten – von ehemaligen Mitgliedern der Konferenzen – und halten in erster Linie Rückschau auf die Aktivitäten der Konferenz: Junod, *Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK): 1944–1994*; Verband Schweizerischer Arbeitsämter VSAA, *100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA)*; Schlegel, *50 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter – 1903–1953*. Die Geschichte des VSAA wird zudem beleuchtet in: Streif, *Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft*. Zur Geschichte der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs existiert keine Literatur. Zu den interkantonalen Konferenzen im Allgemeinen und dem diesbezüglichen Forschungsstand siehe unten, S. 445 ff.
- 14 Zum Begriff «Monitoring» vgl. Wicker, *Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung*, S. 56.
- 15 Vgl. Berlinghoff, *Das Ende der «Gastarbeit»*, S. 29.

9.1 Regionalgeschichtliche Perspektive auf das transnationale Phänomen Migration: Zur Bedeutung des Kantons im dynamischen Mehrebenensystem

Weshalb soll die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik aus *regionaler Perspektive* dargestellt werden? Kurz gesagt: Weil im föderalistischen Schweizer Staatswesen die Kantone die Orte des Vollzugs der Arbeitsmigrationspolitik sind. In der Schweiz gehört die Arbeitsmigration zu jenen Politikfeldern, die durch den Bund gesetzlich geregelt sind, deren Vollzug aber Sache der Kantone ist. Auch wenn diese Aussage den Eindruck erwecken könnte, dass die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik rein durch den Bund bestimmt sei und ergo eine Geschichte der Entwicklung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik auf Bundesebene genügen könnte, ist dem nicht so. Auf Bundesebene kann man zwar in der Tat alle Leitlinien und Grundzüge der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik erfassen. Doch ist die gesetzliche Regelung bloss das Eine – und auch nicht allein durch den Bund bestimmt, sondern massgeblich durch die Kantone mitgeprägt. Was aus dem Buchstaben auf dem Papier in der Praxis wird, ist das Andere und liegt weitgehend in der Kompetenz der Kantone. Denn z. B. nur schon die im «Fremdarbeiterregime» zentrale Bewilligung der Ausländerzulassung und die Aufenthaltskontrolle sind Aufgaben von kantonalen Amtsstellen. Auch wenn die Kantone dem Bund letztlich rechenschaftspflichtig sind – und beispielsweise die durch kantonale Beamte ausgestellten Ausländerbewilligungen von der Eidgenössischen Fremdenpolizei absegnen lassen müssen –, geniessen sie im Vollzug einen erheblichen Ermessens- und Gestaltungsspielraum und vollziehen nicht bloss die Regelungen des Bundes, wie dies einer traditionellen Vorstellung von Verwaltungstätigkeit entsprechen würde. Ein Blick aus *kantonomer Perspektive* auf die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik bringt folglich neue Erkenntnisse in Bezug auf die *Praxis der Arbeitsmigrationspolitik*, indem dargestellt wird, wie kantonale Behörden die gesetzlichen Vorgaben des Bundes umsetzen und diese im Vollzug erst ausfüllen, ergänzen und konkretisieren. Indem diese Studie die Arbeitsmigrationspolitik des Kantons Basel-Landschaft zum Thema hat, wird ein kantonales Beispiel, eine Variante des *Vollzugs* der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik, präsentiert – vor allem auch eine Variante der *politischen Mitgestaltung*. Denn, wie hier gleich in der weiteren Entwicklung des regionalgeschichtlichen Ansatzes gezeigt wird, prägten die Kantone im vollzugsföderalistischen politischen Prozess die Arbeitsmigrationspolitik nicht erst in der Phase des Vollzugs mit, sondern bereits in der Phase der Politikformulierung.

9.1.1 Vollzugsföderalismus: Kantone als Instanzen des Vollzugs und der Formulierung der Arbeitsmigrationspolitik

Komplexität des politischen Vollzugs im föderalistischen Staat

Der Begriff «Vollzugsföderalismus» bezeichnet in einem landläufigen, aber allzu eingeschränkten Sinn eine Ausprägung des Föderalismus, bei dem die Gliedstaaten (Kantone) eines Bundesstaats nur noch für den Vollzug von Aufgaben zuständig sind, bei deren Ausarbeitung und Festlegung hingegen kaum mehr Kompetenzen haben.¹⁶ Vereinfacht wird Vollzugsföderalismus als funktionsmässig organisierte Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen gesehen, nach dem Muster: der Bund plant, die Kantone vollziehen. Das heisst, der Bund ist für die Rahmengesetzgebung zuständig, der Vollzug ist an die Kantone delegiert.¹⁷ Diesem Verständnis des Vollzugsföderalismus liegt die analytische Aufspaltung des Politikzyklus auf verschiedene Phasen zugrunde, wonach mit Vollzug der Prozess der Umsetzung politischer Programme bezeichnet wird.¹⁸ Ich verwende hier ein vereinfachtes Politikzyklus-Modell, das bloss zwei Phasen unterscheidet: die Politikformulierung und den Politikvollzug.¹⁹ Das hat den Vorteil der Fokussierung auf das System des Vollzugs, wogegen eine analytische Zerlegung des Politikzyklus in mehrere Phasen (Agenda-Setting, Politikformulierung, Entscheidungsfindung, Programmierung, Vollzug, Evaluierung)²⁰ den Prozess als chronologische Abfolge einzelner Schritte erscheinen lässt. Bis in die 1980er Jahre wurde in der Schweiz

16 Für dieses Verständnis siehe Andreas Kley, Bundesstaat, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 15. 6. 2012, <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9801.php>: «Der Bund machte den Kantonen nicht nur viele Vorschriften bezüglich der ihm zugewachsenen Kompetenzbereiche, sondern auch Auflagen für die Behördenorganisation; nötig geworden waren Letztere infolge der vielfältigen Vollzungsaufgaben, für welche die Kantone mehr und mehr herangezogen wurden und die auch die kant. Haushalte erheblich belasteten. Die Kantone schöpften ihrerseits den Handlungsspielraum, den die BV ihnen bezüglich der Festlegung ihrer Aufgaben zugesteht, nicht aus. Zudem glichen sie sich freiwillig in ihrer Organisation dem Bund stärker an, als es die zur Sicherung eines gewissen demokrat. Standards festgelegten Bestimmungen über die Gewährleistung der kant. Verfassungen (Art. 51 BV; Art. 6 aBV) verlangten. Den Verlust an Gestaltungsmöglichkeit und Eigenständigkeit machten die Kantone – in aus rechtl. Sicht allerdings zweifelhafte[r] Art und Weise – wett, indem sie die einzelnen Bundesgesetze jeweils unterschiedlich auslegten.»

17 Germann, Die Beziehung zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich, S. 347, zitiert nach Kissling-Näf/Wälti, Vollzug, S. 529.

18 Neben dem föderalen Vollzug als prägendem Muster – Vollzug wird in der Schweiz oft mit Vollzugsföderalismus gleichgesetzt – gibt es in der Schweiz zwei weitere Vollzugsmuster: Bereits seit dem 19. Jahrhundert fungieren private und halbprivate Organisationen als Vollzugsdelegierte im parastaatlichen Vollzug. Erst seit den 1990er Jahren existiert die Co-Governance mit ihrem offenen, pluralistischen Netzwerk von Akteuren. Vgl. Kissling-Näf/Wälti, Vollzug.

19 Ich orientiere mich hiermit an Serdült/Schenkel, Bundesstaatliche Beziehungen, S. 560. Alternativ spreche ich gemäss einer anderen gängigen Vereinfachung des Modells des Politik-Zyklus auch von Programmierung und Vollzug. Siehe z. B. bei Linder, Politische Entscheidung, S. 224.

20 Vgl. Howlett/Ramesh, Studying Public Policy, S. 11 ff., zitiert nach Kissling-Näf/Wälti, Vollzug, S. 528.

Vollzug «als mehr oder weniger buchstabengetreue (top-down) Ausführung und Anwendung von Rechtsgrundlagen durch die Verwaltung verstanden».²¹ Der Bund als Gesetzgeber und die kantonalen Verwaltungen als Vollzugsstellen wurden somit als Instanzen verschiedener Phasen des politischen Prozesses voneinander getrennt, was zwar im vereinfachenden Modell Sinn zu machen schien, jedoch nicht der komplexeren Realität des Schweizer Vollzugsföderalismus entsprach. Die neuere Forschung geht denn auch von einem erweiterten Modell aus, nach dem sich im Schweizer Vollzugsföderalismus eine Verdoppelung des Politikzyklus ergibt, weil die Kantone im Vollzug die Politik reformulieren können,²² respektive sie sieht mit dem Blick für das Ganze im Vollzugsföderalismus «weit mehr als eine Rechts- und Kompetenzenordnung bestimmter Politikbereiche, sondern vielmehr eine Institution», welche «die politisch-administrative Struktur, die Präsenz oder Absenz von Akteuren sowie deren Erwartungshaltungen und Interaktionen» prägt.²³

Um den weitreichenden Einfluss der Kantone in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik zu erfassen, muss Vollzugsföderalismus also in einem umfassenden Sinn als *System*, in dem die Kantone in beiden Phasen des Politikzyklus eine tragende Rolle spielen, verstanden werden, wie Erkenntnisse zur Verwaltungs- und speziell zur Vollzugsforschung aus der Rechtswissenschaft, der Rechtssoziologie und der Politikwissenschaft zeigen.²⁴ Beim Vollzugsprozess handelt es sich keineswegs um einen Automatismus, nach dem eine Amtsstelle den «Willen» des Gesetzes vollzieht, indem sie generelle Vorschriften auf eine vielfältige Praxis anwendet.

21 Kissling-Näf/Wälti, Vollzug, S. 528.

22 Sager/Rüefli, Evaluation, S. 105, zitiert nach Kissling-Näf/Wälti, Vollzug, S. 529.

23 Kissling-Näf/Wälti, Vollzug, S. 529.

24 Wie auch Kley, Bundesstaat, erwähnt, hat die Forschung seit den 1980er Jahren das Verhältnis zwischen Bundesstaat und Kantonen als komplex wahrgenommen. Zusammengefasst werden diese Erkenntnisse in: Kissling-Näf/Wälti, Vollzug; Vatter, Föderalismus. Speziell erwähnt seien hier für ihre wegweisende Erkenntnis, dass Kantone bei der Umsetzung von Bundespolitik nicht bloss Vollzugs-, sondern auch Programminstanzen sind: Linder, Politische Entscheidung; Sager/Rüefli, Evaluation. – Weitere wichtige Werke für ein umfassendes Verständnis des Vollzugsföderalismus – ihre Erkenntnisse sind anhand von Studien zum jeweils aktuellen Vollzugsföderalismus und namentlich zu seinen Problemen gewonnen worden – sind: Vatter/Wälti, Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive; Wälti, Le fédéralisme d'exécution sous pression; Bussmann/Klöti/Knoepfel, Einführung in die Politikevaluation; Balthasar et al., Der Vollzug von Bundespolitik durch die Kantone; Fagagnini, Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz; Bussmann, Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat. – Für den hier interessierenden Themenbereich hat Dhima in seiner politisch-ökonomischen Untersuchung der auf der BVO von 1970 beruhenden Schweizer Migrationspolitik der 1980er Jahre den Vollzugsföderalismus in einem umfassenden Sinn verstanden. Vgl. Dhima, Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. – Eine von der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM) in Auftrag gegebene Studie zur aktuellen Migrationspolitik schliesslich verfolgt einen klassischen Forschungsansatz zum Vollzugsföderalismus, der sich auf die kantonalen Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung beschränkt und in Bezug auf Zulassung, Aufenthaltsregelung, Integration, Einbürgerung und Asylwesen grosse kantonale Kompetenzen und Vollzugsunterschiede feststellt. Vgl. Wichmann et al., Gestaltungsspielräume.

«In der ‹Anwendung› vorgegebenen Rechts wird es gleichzeitig ‹ausgefüllt›, ‹ergänzt›, ‹konkretisiert› und jede ‹Anwendung› ist zugleich eine Schöpfung neuen Rechts. [...] Typischerweise vereinen Vollzugsprozesse eine Mehrzahl von Akteuren, die mit unterschiedlichen Erwartungen, Vorstellungen und Interessen um ein staatliches Norm- und Vollzugsprogramm gruppiert sind. Der ‹Vollzug› ist darum ein sozialer Prozess, in welchen die Akteure ihre unterschiedlichen Interessen einbringen und dabei von ihren Macht- und Einflussmöglichkeiten Gebrauch machen», wie Wolf Linder treffend festgehalten hat.²⁵ Die neuere Forschung wählt statt des prozessorientierten zunehmend einen system- und akteurorientierten Zugang, um die Akteure und ihr Verhalten sowie ihre direkten und indirekten Wirkungen im politischen Vollzugssystem sichtbar zu machen.²⁶ Gemeinsam ist den unterschiedlichen Richtungen der neueren Vollzugsforschung die Erkenntnis, «dass der Vollzug weit entfernt ist von der schlichten Anwendung gesetzlicher Vorschriften. Vielmehr stellt der Vollzug eine eigene Phase im Politikzyklus dar, die ihren gesonderten Beitrag zur Problemlösung leistet.»²⁷ Die – zur Hauptsache politologische – aktuelle Vollzugsforschung interessiert sich vor allem für Effizienz- und Wirksamkeitsaspekte des staatlichen Handelns und untersucht dabei die folgenden vier *Kategorien von Faktoren und deren Wirkungen im Politikvollzug*: die Akteurskonstellationen und -interaktionen, das Verwaltungsprogramm, die Vollzugsprioritäten und Politikparadigmen sowie Umweltfaktoren.²⁸ Für die Analyse des Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrationspolitik der untersuchten Zeit sind von diesen Faktoren die folgenden von besonderem Interesse und werden in dieser Arbeit unter die Lupe genommen:²⁹ Bezüglich *Akteurskonstellationen und -interaktionen* sind es erstens – die Vollzugsbehörden als solche betreffend – die Departementszugehörigkeit, die administrative und hierarchische Einordnung, die Berufszugehörigkeit und Professionalität des Personals, die Verwaltungskultur sowie die Ausstattung mit Ressourcen; zweitens – die Beziehungen zwischen den am Vollzug beteiligten Behörden betreffend – die Bedeutung der gesamten Akteurnetzwerke sowie die Akteurskonstellation und

25 Linder, Politische Entscheidung, S. 217. Die Rechtssoziologie versteht denn auch Gesetze, Verordnungen und weitere Vorschriften des Gesetzgebers als «Normangebot, das von verschiedenen Akteuren zu verschiedenen Zwecken gebraucht werden kann», obwohl ein Verwaltungsakt formell eine «‹Verfügung› der Amtsstelle gegenüber dem ‹rechtsunterworfenen› Adressaten» darstellt, und kommt zum Schluss: «(Rechts-)Programme bestimmen die Vollzugsprozesse nur beschränkt. Sie sind zwar die wichtigste Rahmenbedingung, aus der sich überdies die Machtposition des staatlichen Akteurs herleitet. Aber auch die nicht-staatlichen Akteure, Dritte oder Betroffene haben Macht und die Möglichkeit, ihre Interessen im Vollzug zur Geltung zu bringen. Verbreitet sind darum informelle Verhandlungsprozesse im Schatten des Rechts, die den formalen Entscheidungen vorangehen und in denen etwas passiert, was uns aus dem schweizerischen Gesetzgebungsprozess wohl vertraut ist: die Suche nach einem einvernehmlichen Kompromiss unter den Beteiligten.» Ebd.

26 Kissling-Näf/Wälti, Vollzug, S. 528.

27 Linder, Politische Entscheidung, S. 217.

28 Siehe ebd., S. 217.

29 Ich folge hier ebd., S. 217.

deren Einfluss auf Interaktionsweisen und Koordinationsverfahren; drittens die Stellung der Zielgruppen des Politikvollzugs. Bezüglich *Verwaltungsprogramm* ist es der institutionelle und programmatische Kontext des Handelns der Vollzugsakteure, der die Instrumente und Ressourcen des Vollzugs bietet und somit die Handlungsspielräume und -optionen definiert.³⁰ Bezüglich *Vollzugsprioritäten und Politikparadigmen* sind die den Vollzug prägenden Interessen und Werte der Handelnden zu nennen, das heisst sowohl kurzfristige Interessen als auch grundsätzliche, dauerhafte Wertorientierungen und Paradigmen. Zu beachten ist hierbei, dass neben Vollzugszielen auch Werte die Handlungsorientierungen der Akteure im Vollzug prägen. Bezüglich *Umweltfaktoren* – damit sind Faktoren gemeint, die «den bisher genannten Wirkungsgrössen vorgelagert» sind – sind es einerseits strukturelle Faktoren wie das Wertgefüge einer Gesellschaft oder die institutionellen Gegebenheiten des politischen Systems, was zur Kontinuität und Pfadabhängigkeit von Politiken führt; andererseits treten situative Faktoren auf, wenn es trotz der das System dominierenden strukturellen Faktoren zu vergleichsweise grossen Veränderungen oder gar Paradigmenwechseln kommt. «Gelegenheitsfenster» (*windows of opportunity*) öffnen sich, wenn ein in einem Politikfeld auftretender Problemdruck auf günstige politische Konstellationen trifft; genau so schnell, wie sie aufgegangen sind, können sich solche «Gelegenheitsfenster» auch wieder schliessen.

Das in der neueren Forschung zum Tragen gekommene Verständnis von politischem Vollzug als vielschichtigem Phänomen mit komplexen Wirkungszusammenhängen (statt als Abfolge von getrennten Prozessphasen) macht den Blick frei für die Erkenntnis sowohl der grossen Eigenbedeutung der Phase des Vollzugs als auch – daraus abgeleitet – der engen Verflechtungen zwischen den beiden Phasen der Formulierung und des Vollzugs im Politikzyklus. Die Antwort auf die eingangs aufgeworfene Frage «Weshalb soll die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik aus regionaler Perspektive dargestellt werden?» muss also gemäss einem vertieften Verständnis von Vollzugsföderalismus lauten: Weil die Kantone Instanzen des *Vollzugs* der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik und deshalb auch Instanzen ihrer *politischen Formulierung* sind.³¹ Es wird nach der Präsenz, den Erwartungshaltungen, den Interaktionen und den Wirkungen der

30 «Das Verwaltungsprogramm umfasst dabei nicht nur die Gesetzgebung im engeren Sinn, sondern den ganzen programmatischen Rahmen eines Politikfeldes. Es schreibt die konkreten Zielsetzungen, Instrumente und Verfahrensweisen von Politiken fest. Im Idealfall definiert es Politikziele sowie Evaluationskriterien und macht organisatorische Vorgaben. Ausgestaltung und Kohärenz des Programms haben Auswirkungen auf die Vollzugsstruktur, den Vollzugsprozess und somit auf die Politikresultate.» Ebd., S. 217.

31 Diese doppelte Funktion der Kantone (Linder nennt sie «Vollzugs- und Programminstanzen») und ihre Folgen hat Linder als zentralen Befund zum Vollzugsföderalismus in seiner wegweisenden politologischen Studie über den Vollzug politischer Programme in der Schweiz beschrieben, die u. a. für den Vollzug der Bundespolitik in der Frage des Grundstückserwerbs durch AusländerInnen in der Schweiz zu diesem Ergebnis gekommen ist. Vgl. Linder, Politische Entscheidung, S. 224.

kantonalen Akteure in ihrer doppelten Funktion als Politikformulierungs- und -vollzugsinstanzen in den politisch-administrativen Strukturen der Arbeitsmigrationspolitik gefragt.

Grundlagen des Vollzugsföderalismus im politischen System der Schweiz

Das erforderliche umfassende Verständnis von Vollzugsföderalismus soll hier im Allgemeinen weiter vertieft werden, indem die *Grundlagen des Vollzugsföderalismus im politischen System der Schweiz* erklärt werden.³² Der für viele Politikbereiche bestehende Vollzugsföderalismus ist eine Konsequenz des für den Schweizer Bundesstaat zentralen Grundprinzips der kantonalen Autonomie.³³ Die sehr starke Stellung der Kantone wurde 1848 in der Bundesverfassung festgeschrieben – sie ist als föderalistischer Verfassungskompromiss zwischen der Mehrheit der freisinnig-protestantischen Zentralisten und der Minderheit der konservativ-katholischen Föderalisten, der das nationale Prinzip mit der Bewahrung der Eigenständigkeit der Kantone verschränkt, zu verstehen.³⁴ Im Artikel 3, einer eigentlichen «subsidiären Generalklausel», ist der Grundsatz der kantonalen Autonomie dergestalt verankert, dass «alle staatlichen Aufgaben, die nicht explizit dem Bund zugeordnet werden, automatisch in die Kompetenz der Kantone fallen».³⁵ Anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 erhielt der Bund zwar weitere Kompetenzen zur Rechtsvereinheitlichung, was zu verstärkter Zentralisierung und zum Ausbau der Verwaltung führte; nicht angetastet wurden jedoch die wichtigsten Kernstücke des schweizerischen Bundesstaats: «die ausgedehnte Autonomie und die Gleichberechtigung der Kantone sowie ihre Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes und auch die Pflicht zur Zusammenarbeit».³⁶ Aus dem für die Kantonsautonomie massgeblichen Subsidiaritätsprinzip leitet sich nicht nur die Regel ab, dass eine Aufgabe nur dann dem Bund übertragen wird, wenn sie nicht den Kantonen zusteht und von ihnen erfüllt werden kann, sondern auch die grundlegende Zuständigkeit der Kantone für den Vollzug der Bundespolitik.³⁷

32 Ich stütze mich hierzu auf verfassungs- und rechtsgeschichtliche sowie politologische Literatur. Aus der Politologie sind dies namentlich: Linder, Politische Entscheidung; Vatter, Föderalismus. Die Rechts- und Verfassungsgeschichte der Schweiz ist umfassend beschrieben worden durch: Kley-Struller/Kissling, Verfassungsgeschichte, S. 207 ff.; Pahud de Mortanges, Schweizerische Rechtsgeschichte; Kölz, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte; Kölz, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte.

33 Der Föderalismus und die direkte Demokratie sind die Grundpfeiler des politischen Systems der Schweiz und prägen zusammen mit dem Politikstil der Konkordanz die politische Kultur des Landes. Vgl. Wolf Linder, Politische Kultur, S. 23–29. – Die fundamentale Bedeutung von lokaler und regionaler Autonomie im Bundesstaat ist aus der Geschichte des Schweizer Nationalstaats zu erklären. Vgl. Siegenthaler, Supranationalität, Nationalismus und regionale Autonomie.

34 Kley-Struller/Kissling, Verfassungsgeschichte, S. 232; Vatter, Föderalismus, S. 80.

35 Vatter, Föderalismus, S. 81.

36 Ebd.; siehe auch: Kley-Struller/Kissling, Verfassungsgeschichte, S. 244.

37 Vatter, Föderalismus, S. 82.

Die Kantonsautonomie im Schweizer Bundesstaat ist aber nicht nur der Grundstein des Vollzugsföderalismus, sondern auch ein Stein des Anstosses in der föderalistischen Organisation des Bundesstaats. Im Prinzip verfügen nämlich die Kantone dank ihrer Autonomie über die Organisationshoheit im Innern und unterliegen keiner politischen Kontrolle durch den Bund. Es steht den Kantonen also grundsätzlich frei, wie sie sich im Innern selbst organisieren, und der Bund darf auch nicht ohne rechtliche Grundlage in die Ausgestaltung kantonaler Politikprozesse eingreifen.³⁸ Dennoch bedeutet Vollzugsföderalismus nicht grenzenlose Kantonsautonomie, sondern Kooperation zwischen dem Bund und den Kantonen und der Kantone untereinander, wozu die Kantone aufgrund der Prinzipien der Gleichberechtigung der Gliedstaaten und der Zusammenarbeit im Bundesstaat verpflichtet sind. Daher darf der Bund verbindliche Richtlinien der «adäquaten Vollzugsorganisation» durch die Kantone festlegen und auf diese Weise bei der Ausgestaltung der inneren Organisation der Kantone mitreden und diese auch politisch kontrollieren.³⁹

Kooperation zwischen Bund und Kantonen

Kann in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein Prozess der Kompetenzverschiebung innerhalb der föderalistischen Strukturen zugunsten der Zentralgewalt festgestellt werden? Die von Serdült und Schenkel zu den bundesstaatlichen Beziehungen und zur Governance im Mehrebenensystem formulierte allgemeine Hypothese einer Verstärkung der «Interdependenz und Integration der Gliedstaaten des Bundes», die den «Kräften der Moderne» und den sich «rasant entwickelnden Staatsaufgaben» geschuldet sei,⁴⁰ gilt es für den Bereich der Arbeitsmigrationspolitik zu überprüfen und zu relativieren – für einen Politikbereich notabene, der ein spezifisches Phänomen moderner Gesellschaften betrifft, in der Schweiz während der untersuchten Zeit bezeichnenderweise im Kontext der Wachstumsbewältigungspolitik stand und dessen staatliche Regelung von einer starken Bürokratisierung, einem weiteren Phänomen der Moderne, geprägt war. Überdies muss geprüft werden, inwiefern die internationale politische Regulierung der Arbeitsmigration Auswirkungen auf die Schweizer Entscheidungsprozesse und ihre Akteure zeigte – inwiefern also z. B. die Bundesbehörden ihre internationalen Verpflichtungen gegenüber den Kantonen durchsetzen konnten. Es ist insbesondere danach zu fragen, ob bereits für die Zeit zwischen 1945 und 1975 Effekte einer eigentlichen Internationalisierung festzustellen sind.⁴¹

38 Ebd.

39 Ebd.

40 Serdült/Schenkel, Bundesstaatliche Beziehungen, S. 554.

41 Eine Internationalisierung der politischen Entscheidungsprozesse in der Schweiz hat die politologische Forschung, u. a. anhand der speziell betroffenen Ausländerpolitik, für die 1980er und v. a. seit den 1990er Jahren beschrieben – etwa mit der These des Bedeutungsverlusts der vorparlamentarischen Konsultationen und der damit einhergehenden Stärkung staatlicher Ex-

Bei der Erforschung der Kompetenzen innerhalb der föderalistischen Strukturen soll deutlich werden, dass die Kantone im System des Vollzugsföderalismus zwar keine umfassende Autonomie geniessen, aber auch nicht als blosser Verwaltungseinheiten einem allmächtigen Zentralstaat gegenüberstehen. Gemäss Serdült und Schenkel ist in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Gegenteil «eine klare Abgrenzung zwischen den staatlichen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde bzw. Stadt [...] immer weniger möglich»;⁴² Vollzugsföderalismus ist – gerade auch in der Arbeitsmigrationspolitik – als *System der Kooperation*⁴³ zwischen aufeinander angewiesenen Partnern zu verstehen, in welchem der Bund, der über die Gesetzgebungskompetenz in einem Sachgebiet verfügt, den Vollzug weitgehend den Kantonen anvertraut und folglich die Politik mit diesen zusammen gestaltet. Der Bund entlastet sich durch das Delegieren von Aufgaben; die Kantone erhalten im Gegenzug die «Möglichkeit autonomer Programmgestaltung und milieugerechter Umsetzung».⁴⁴

Theoretisch verfügt der Bund gegenüber den Kantonen über das oben erwähnte Aufsichts- und Interventionsrecht, in der Praxis jedoch überwiegt kooperatives gegenüber konfliktuellem Vorgehen bei den Vollzugskontrollen, weil der Bund auf langfristige und einvernehmliche Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen ist.⁴⁵ Bund und Kantone erfüllen somit die sogenannte Bundestreue,⁴⁶ das

ekutiven durch die Internationalisierung. Vgl. dazu: Fischer, Die Internationalisierung schweizerischer Entscheidungsprozesse, S. 580–588; Kriesi, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, S. 611 f. – Thomas Gees hat aufgezeigt, wie stark die Entwicklung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik ab Mitte der 1950er Jahre durch den europäischen Kontext geprägt ist, d. h. durch multilaterale und bilaterale Verhandlungen im Comité de la main-d'œuvre der OEEC oder mit dem wichtigsten Rekrutierungsland Italien und durch die daraus hervorgegangenen staatsvertraglichen oder staatsvertragähnlichen Verpflichtungen. Vgl. Gees, Europäisierungsprozess, S. 153.

42 Serdült/Schenkel, Bundesstaatliche Beziehungen, S. 554.

43 Ich verwende hier bewusst nicht den Begriff des «kooperativen Föderalismus», sondern spreche von der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen respektive der interkantonalen Zusammenarbeit, da der auf den amerikanischen Föderalismus zugeschnittene Begriff des «kooperativen Föderalismus» für die Schweiz bloss etwas Selbstverständliches umschreibt. Kooperation war in der Schweiz «im Gegensatz zu den amerikanischen Verhältnissen jedoch immer ein tragendes Element des Föderalismus». Abderhalden, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, S. 47. – Als «kooperativer Föderalismus» wird in der Literatur jede Art von Zusammenarbeit zwischen Gliedstaaten sowie zwischen Gliedstaaten und Bund verstanden. Da aber Kooperation schlicht Voraussetzung für den Föderalismus als solchen ist, müsste man präzisieren: «Der kooperative Föderalismus umfasst diejenigen Formen und Institutionen der Zusammenarbeit innerhalb des Bundesstaates, welche die effizienteste Erfüllung der Staatsaufgaben von regionalem und nationalem Interesse ermöglichen, ohne dabei in die bundesstaatliche Kompetenzverteilung einzugreifen.» Ebd., S. 47.

44 Vatter, Föderalismus, S. 93.

45 Ebd.

46 Der gängige, aber missverständliche Begriff der «Bundestreue» sollte gemäss Kölz durch «bundesstaatliche Treuepflicht» ersetzt werden. Die bundesstaatliche Treuepflicht stellt eine politische Verhaltensmaxime dar, die u. a. in der Pflicht zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen juristisch konkret greifbar wird. Vgl. Kölz, Bundestreue als Verfassungsprinzip, S. 157.

heisst, sie kommen einer von gegenseitiger Rücksicht und von Beistand geprägten Aufgabenerfüllung nach, wie sie die Bundesverfassung im Artikel 44 zum «Zusammenwirken von Bund und Kantonen» als Grundlage und Schranke jeglicher Zusammenarbeit im föderalistischen Bundesstaat festschreibt. Diese Definition des Föderalismus als Staatsform des Dialogs und der Kooperation schliesst freilich Konkurrenz und Konflikte zwischen Bund und Kantonen nicht aus, setzt aber klare Grenzen und drückt den politischen Willen aller Beteiligten aus, den Bundesstaat als gemeinsames Ganzes zu tragen.⁴⁷

Die politischen und praktischen Grenzen der Durchsetzbarkeit eines einheitlichen Vollzugs durch den Bund haben zur Folge, dass der Vollzug der Bundespolitik von Kanton zu Kanton unterschiedlich aussieht.⁴⁸ Ein uneinheitlicher Vollzug, wie er sich im Zusammenwirken von programmierenden und implementierenden Verwaltungsapparaten im Vollzugsföderalismus besonders deutlich zeigt, ist ein allgemeines Phänomen von Vollzugsprozessen, bedingt durch «eine grössere Zahl von Vollzugsakteuren mit unterschiedlichen Interessen, eine geringe Voraussehbarkeit und Abhängigkeit vom politischen Vollzugswillen».⁴⁹ Gemäss Linder sind im Vollzugsföderalismus zwei Faktoren für den Einfluss der Kantone und den daraus resultierenden uneinheitlichen Vollzug von besonderer Bedeutung: «Erstens sind die Kantone über das Instrument der Ausführungsgesetzgebung ausdrücklich dazu legitimiert, das (Rahmen-)Programm des Bundesgesetzgebers zu modifizieren und zu ergänzen. Kantone sind meist nicht bloss Vollzugs-, sondern auch Programminstanzen. Zweitens stellt der Bundesgesetzgeber Eigenständigkeit und Verschiedenartigkeit föderativer Aufgabenerfüllung bei der Formulierung seiner Programmziele, Kompetenzen und der Instrumentierung des Vollzugs bewusst in Rechnung.»⁵⁰ Das heisst im Politikzyklus-Modell gedacht:⁵¹ Auch wenn die Kantone im Vollzug nicht direkt selbst als Instanzen der Politikformulierung auftreten, so werden sie und ihre Interessen indirekt auch in der Politikformulierung des Bundes berücksichtigt.

Der Vollzugsföderalismus als System der Kooperation umfasst nicht bloss die Kooperation zwischen dem Bund und den Kantonen, sondern auch zwischen den Kantonen untereinander, was die eben beschriebenen Divergenzen im Vollzug abschwächt. Um ihre Vollzugsaufgaben im föderalistischen Staat erfüllen zu können, arbeiten die Kantone sowohl mit dem Bund als auch mit den anderen Kantonen zusammen. Eine gemeinsame Umsetzung ermöglicht einheitliche Regelungen, wie sie ansonsten nur der Bund schaffen könnte, ohne dass dadurch die Kantone die

47 Abderhalden, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, S. 48–50.

48 Zu den in der Vollzugsforschung unterschiedenen vier Typen der Ergebnis- und Leistungsperformanz (uniforme Ergebnisse, variierende Ergebnisse, Wirkungslosigkeit und experimentelle Problemlösung) vgl. Kissling-Näf/Wälti, Vollzug.

49 Linder, Politische Entscheidung, S. 224.

50 Ebd.

51 Zum Politikzyklus-Modell siehe oben, S. 433 f. Ich unterscheide im vereinfachten Politikzyklus-Modell bloss Vollzug und Formulierung und subsumiere die von Linder so bezeichnete Programmierung unter Formulierung.

Möglichkeit verlören, über den Inhalt einer Regelung mitzubestimmen. Durch neue und veränderte staatliche Aufgaben und Ziele erwachsen im föderalistischen Staat auch den Kantonen neue Aufgaben, was zu vermehrter Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen untereinander führt, wodurch die Kantone an Einfluss gewinnen. Der kantonale Einfluss zeigt sich in vermehrter Mitbestimmung im föderalistischen Staat, die einen allfälligen Verlust an kantonaler Selbstbestimmung im Bundesstaat kompensiert.⁵²

Institutionalisierte Wege der Politikgestaltung zwischen Bund und Kantonen

Im Sinn eines umfassenden Verständnisses des Vollzugsföderalismus muss hier nochmals betont und näher erläutert werden, dass im soeben skizzierten System der vollzugsföderalistischen Kooperation eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowohl in der Politikformulierung als auch im Vollzug gepflegt wird. Dabei kennt die Schweizer Politik zwei institutionalisierte Wege für die Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung des Bundes; beide werden in der vorparlamentarischen Frühphase des politischen Meinungsbildungsprozesses beschritten, noch bevor eine Vorlage ins Parlament gebracht und somit öffentlich erörtert wird: erstens das *Vernehmlassungsverfahren* und zweitens die *interkantonalen Konferenzen*. Die beiden zentralen Institutionen der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Vollzugsföderalismus⁵³ stellen die wichtigsten Untersuchungsfelder dieser Studie dar und werden deshalb näher vorgestellt. Zunächst soll jedoch auf *weitere Institutionen des Föderalismus* hingewiesen werden, die neben diesen beiden direktesten und institutionalisierten Wegen der Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung des Bundes existieren. Diejenigen, die in der Arbeitsmigrationspolitik eine Rolle spielen, werden in dieser Studie untersucht.

In der Literatur werden vertikale und horizontale Institutionen des Föderalismus unterschieden.⁵⁴ Durch die vertikalen Institutionen – dazu gehört das Vernehm-

52 Juristische Forschungen zur interkantonalen Zusammenarbeit haben gezeigt, wie stark die Position der Kantone selbst bei einheitlicher bundesstaatlicher Regelung bleibt. Im föderalistisch geprägten Staat können neue Staatsaufgaben nur durch Zusammenarbeit bewältigt werden. Gerade bei der Umsetzung internationalen Rechts durch die Kantone – wie es etwa bei der Arbeitsmigration geschieht – ist die interkantonale Absprache von entscheidender Bedeutung. Vgl. Abderhalden, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, S. 254–257. Vgl. auch Brunner, Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit.

53 Zum Gewicht der interkantonalen Institutionen in der föderalen Vollzugspraxis vgl. Abderhalden, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, S. 255.

54 Diese Unterteilung geht auf Theorien zur Politikverflechtung zurück, wonach horizontale Verflechtung bedeutet, dass nur die dezentralen Entscheidungseinheiten eines hierarchisch organisierten Staatsaufbaus an den Interaktionen beteiligt sind, und vertikale Verflechtung, dass den Gebietseinheiten ein sie repräsentierendes, zentrales Entscheidungsgremium vorsteht. Vgl. Scharpf, Die Theorie der Politikverflechtung.

lassungsverfahren – sind «die Mitwirkungsrechte der Kantone an den Entscheidungen auf Bundesebene» sichergestellt; durch die horizontalen – ihnen werden die interkantonalen Konferenzen zugerechnet – wird die «Kooperation zwischen den Kantonen» ermöglicht.⁵⁵ Neben den interkantonalen Konferenzen gelten die Konkordate, das heisst die Verträge der Kantone unter sich (die meisten bilateral), als weitere Form der horizontalen Zusammenarbeit im Föderalismus.⁵⁶ Diese werden in der vorliegenden Studie nicht weiter beachtet, weil sie gemäss meinen Recherchen im Bereich der Arbeitsmigration keine Rolle spielen.

In der vorparlamentarischen Phase der Politikgestaltung spielen zudem die *ausserparlamentarischen Kommissionen* des Bundes eine grosse Rolle und stellen insofern eine vertikale Institution des schweizerischen Föderalismus dar, als Kantone neben Verbänden, WissenschaftlerInnen und Firmen Einsitz in solchen Kommissionen haben.⁵⁷ Diese vom Bund eingesetzten nationalen *Expertenkommissionen* werden auch als *administration de milice* bezeichnet, weil in ihnen externe Personen zuhanden von Bundesrat und Verwaltung Aufgaben der Politikgestaltung übernehmen.⁵⁸ Auf der Website des Bundes werden die beiden Funktionen von ausserparlamentarischen Kommissionen, die sich in der hier untersuchten Zeit zeigten oder herausbildeten, treffend beschrieben: «Zum einen ergänzen sie als Milizorgane die Bundesverwaltung in bestimmten Bereichen, in denen ihr die speziellen Kenntnisse fehlen. Die Verwaltung gewinnt daraus Fachkenntnisse, die sie ansonsten durch eine Vergrösserung des Verwaltungsapparats beschaffen oder durch kostspielige Expertenaufträge einkaufen müsste. Auf diese Weise kann der Sachverstand von Fachpersonen für die Allgemeinheit nutzbar gemacht werden. Die Einsetzung neuer ausserparlamentarischer Kommissionen erfolgt daher oft, wenn der Staat neue Aufgaben zu übernehmen hat und die entsprechenden Fachkenntnisse in der Verwaltung selber noch nicht vorhanden sind. Neben dieser fachlichen Funktion stellen ausserparlamentarische Kommissionen ein wirksames Instrument zur Interessenvertretung von Organisationen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und die Möglichkeit einer mehr oder weniger direkten Einflussnahme auf die Tätigkeit der Verwaltung dar. Beiden Seiten wird aber auch die Mitwirkung am Zustandekommen von Kompromissen ermöglicht, die über eine reine Interessenvertretung hinausgehen. So gesehen, können ausserparlamentarische Kommissionen als Instrument einer partizipativen Demokratie betrachtet werden. Das erklärt auch, weshalb die ausserparlamentarischen Kommissionen in unserem auf Ausgleich und Konsens angelegten politischen System

55 Vgl. zu den beiden Dimensionen des föderalistischen Austauschprozesses: Vatter, Föderalismus, S. 83–98; Serdült/Schenkel, Bundesstaatliche Beziehungen, S. 560–564; Germann, Beziehung; Frenkel, Interkantonale Institutionen und Politikbereiche. – Unten, S. 445 ff., zeige ich auf, inwiefern in den in dieser Arbeit untersuchten interkantonalen Konferenzen der föderalistische Austauschprozess nicht bloss in horizontaler, sondern eindeutig auch in vertikaler Richtung stattfindet.

56 Bochsler et al., Die Schweizer Kantone unter der Lupe, S. 93–102.

57 Serdült/Schenkel, Bundesstaatliche Beziehungen, S. 561.

58 Pascal Sciarini, Le processus législatif, S. 496.

über eine lange Tradition verfügen.»⁵⁹ Zu unterscheiden sind permanente und ad hoc zusammengesetzte Kommissionen sowie bezüglich ihrer Art Behörden- und Verwaltungskommissionen, im Französischen unterschieden als *commissions à pouvoir décisionnel* und *commissions consultatives*.⁶⁰

Für die Arbeitsmigrationspolitik waren in der untersuchten Zeit vor allem die folgenden drei vom Bundesrat eingesetzten ausserparlamentarischen Expertenkommissionen, in welchen Kantonsvertreter Einsitz hatten respektive die Experten aus allen Landesteilen kamen, von Interesse: erstens die 1954 eingesetzte «Eidgenössische Kommission für Arbeitsmarktfragen», zweitens die 1961 mit der wissenschaftlichen Erforschung der Materie betraute «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» und drittens ab 1970 die «Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem» (EKA).⁶¹

In der parlamentarischen Phase der Politikgestaltung kommen weitere vertikale Institutionen des schweizerischen Föderalismus zum Tragen, die den Einfluss der Kantone auf die Bundespolitik garantieren: der Ständerat (die Kantonskammer als zweite Parlamentskammer), das Ständemehr (die Standesstimme für Verfassungsrevisionen), die Standesinitiative, das Kantonsreferendum und das bedeutungslos gebliebene föderalistische Mitwirkungsrecht der ausserordentlichen Einberufung der Bundesversammlung.⁶² Von diesen föderalistischen Institutionen spielten die ersten beiden im untersuchten Zeitraum der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik eine Rolle, vor allem 1970 in der Auseinandersetzung um die Schwarzenbach-Initiative in Parlament und Öffentlichkeit. Abgesehen von den seit Anfang der 1960er Jahre aufkommenden Überfremdungsdebatten und verstärkt mit dem Auftreten der Überfremdungsparteien Mitte der 1960er Jahre⁶³ spielte sich die Ausländergesetzgebung jedoch ausserhalb der legislativen Arena ab und blieb deswegen parteipolitisch wenig polarisiert.⁶⁴ Der Fokus dieser Studie liegt daher nicht auf den parlamentarischen, sondern auf den im Vollzugsföderalismus der Arbeitsmigrationspolitik weit bedeutsameren vorparlamentarischen Institutionen des Schweizer Föderalismus, in welchen die Kantone als Vollzugsinstanzen

59 Ausserparlamentarische Kommissionen, in: Der Bundesrat. Das Portal der Schweizer Regierung, <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/ausserparlamentarische-kommissionen.html> (29. 9. 2016).

60 Ebd.

61 Siehe dazu Kap. 3.3.4.

62 Vatter, Föderalismus, S. 84–91. In einer Gesamtschau des schweizerischen Föderalismus können überdies «erweiterte vertikale Formen des schweizerischen Föderalismus» bezeichnet werden, wie «das föderativ organisierte Parteiensystem mit der starken Stellung der Kantonalparteien und die Vertretung der sprachlichen Minderheiten im Bundesrat, im Bundesgericht und der Bundesverwaltung sowie die Garantie der verschiedenen Amts- und Nationalsprachen.» Ebd., S. 95.

63 Zur Politisierung der Migration durch die Überfremdungsbewegung ab Anfang der 1960er Jahre vgl. Skenderovic/D'Amato, Mit dem Fremden politisieren, S. 31–42.

64 Lavenex, Einwanderungs-, Asyl-, Integrations- und Einbürgerungspolitik, S. 661; Lavenex, Whither the Liberal Democratic Model?, S. 183 f. – Zur Entwicklung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik als Angelegenheit der Exekutive vgl. Kap. 3.3.1.

die Politik direkt mitgestaltet. Deshalb werden im Folgenden die beiden entscheidenden Institutionen – das Vernehmlassungsverfahren und vor allem die interkantonalen Konferenzen – in ihrer Funktion im Vollzugsföderalismus und in ihrer speziellen Bedeutung in Bezug auf die Arbeitsmigrationspolitik vorgestellt.

Vernehmlassungsverfahren

Das *Vernehmlassungsverfahren* ist «der Ort der organisierten Interessenvertretung im gesetzgeberischen Vorverfahren des Bundes». Durch die «Anhörung der Kantone und der Wirtschaftsorganisationen, welche seit der Revision der Wirtschaftsartikel von 1947 vorgeschrieben ist», sollen vor allem die «Referendumsfestigkeit, Sachgerechtigkeit und Vollzugstauglichkeit von Bundeserlassen» erreicht werden.⁶⁵ Neben der referendumssicheren Ausgestaltung von politischen Vorlagen geht es dem Bund im Vernehmlassungsverfahren darum, «den Sachverstand der betroffenen Kreise für die Gesetzgebung nutzbar zu machen».⁶⁶ Somit kommt dem Vernehmlassungsverfahren eine Integrations-, Legitimations- und Filterfunktion im Bundesstaat zu.⁶⁷ Ursprünglich konsultierte der Bund in Vernehmlassungsverfahren die Kantone (erstmal 1873), doch auch die Mitwirkung der Wirtschaftsverbände war längst vor ihrer Statuierung in den Wirtschaftsartikeln von 1947 üblich. In formloser Art und ohne Gesetzesgrundlage hatte sich diese Partizipationsgelegenheit für Kantone und Wirtschaftsverbände in der vorparlamentarischen Phase der Politikformulierung seit der Einführung des fakultativen Referendums 1874 eingebürgert. Generell geregelt ist das Vernehmlassungsverfahren erst seit 1991.⁶⁸

Im Vernehmlassungsverfahren wird im Allgemeinen das wichtigste Mitwirkungsinstrument der Kantone im Bund gesehen, wie z. B. Vatter betont: «Den Stellungnahmen der Kantone als Gliedstaaten und Vollzugsträger eines grossen Teils der Bundesgesetze kommt im schweizerischen Staatswesen eine übergeordnete Bedeutung zu, insbesondere auch deshalb, weil hier – im Gegensatz etwa zum Ständerat – eine direkte und unverfälschte Willensäußerung der föderativen Einheiten möglich ist.»⁶⁹ Verweigern die Kantone einer Gesetzesvorlage des Bundes in der Vernehmlassung die Gefolgschaft, kann diese in der Regel nicht in der vorgelegten Form weiterverfolgt werden.

Die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens darf jedoch auch nicht überschätzt werden. Die neuere politologische Forschung weist auf einen lückenhaf-

65 Vatter, *Föderalismus*, S. 91. Als Standardwerk zum Vernehmlassungsverfahren gilt eine politologische Dissertation mit starkem historischem Fokus: Blaser, *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz*. Ein wichtiges Werk aus der untersuchten Zeit ist eine bei Hans Huber entstandene juristische Berner Dissertation von 1967: Flückiger, *Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren*.

66 Kley-Struller/Kissling, *Verfassungsgeschichte*, S. 312.

67 Blaser, *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz*, S. 386 f.

68 Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren, AS 1991 1632. Vgl. Kley-Struller/Kissling, *Verfassungsgeschichte*, S. 312.

69 Vatter, *Föderalismus*, S. 91.

ten Forschungsstand bezüglich der Wirkung der Stellungnahmen von Kantonen, Gemeinden, Parteien und Interessengruppen hin. Diese Wirkung sei schwierig nachzuweisen und hänge stark von den zuständigen Bundesstellen ab.⁷⁰ Vor allem muss – gerade für den hier untersuchten Bereich der Arbeitsmigrationspolitik – beachtet werden, dass vor dem eigentlichen, schriftlich geführten Vernehmlassungsverfahren informelle und konferenzielle «Vorvernehmlassungen»⁷¹ durchgeführt werden – im Rahmen der jetzt näher zu beleuchtenden interkantonalen Konferenzen.

Interkantonale Konferenzen

Der institutionellen Zusammenarbeit in *interkantonalen Konferenzen* kam in der hier untersuchten Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit eine viel entscheidendere Bedeutung⁷² und ein weit grösseres Gewicht im politischen System der Schweiz zu, als ihnen von der Forschung im Allgemeinen zugemessen wird, und zwar sowohl in vertikaler, das heisst im Austauschprozess zwischen der Zentralgewalt und den Gliedstaaten, als auch in horizontaler Richtung, das heisst in der Kooperation zwischen den Gliedstaaten.⁷³ Die interkantonalen Konferenzen – unterschieden werden Direktorenkonferenzen und Fachbeamtenkonferenzen⁷⁴ – dienten nicht bloss der horizontalen Zusammenarbeit zwischen den

70 Blaser, Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz, S. 17.

71 In der neueren politologischen Forschung werden informelle und konferenzielle «Vorvernehmlassungen» als Verbesserungen für das Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagen. Vgl. Serdült/Schenkel, Bundesstaatliche Beziehungen, S. 561.

72 Siehe dazu mehr in Kap. 3.3.2.

73 Zu den beiden Dimensionen der föderalistischen Zusammenarbeit siehe oben, S. 441 f. – Vatter, Föderalismus, S. 96–98, misst der institutionellen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in interkantonalen Konferenzen im Allgemeinen bloss konsultative Funktion bei. Generell stuft er die Bedeutung der horizontalen Institutionen des schweizerischen Föderalismus aufgrund ihrer Schwerfälligkeit und ihres technokratischen Charakters als gering ein. – Ein gewichtiger Grund für die Unterschätzung der subnationalen Ebenen der Schweizer Politik und speziell der Verwaltung liegt in ihrer fehlenden Beachtung durch die Forschung, wie Germann, Beziehung, S. 12, treffend formuliert: «Kantone und Gemeinden sind zwar die Lieblingskinder der politischen Rhetorik, aber gleichzeitig die Stiefkinder der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung.» Gerade für den Föderalismus müsste laut Germann, dem Diktum von Macmahon – «Föderalismus ist dem Wesen nach eine juristische Sache, in der Praxis jedoch vornehmlich eine Verwaltungsangelegenheit» – folgend, der Fokus vermehrt von der Politik auf die Verwaltung verschoben werden. Vgl. ebd., S. 12. – Die gemeinhin stiefmütterliche Behandlung der interkantonalen Konferenzen durch die politologische Forschung der Schweiz bemerkte Tamm, Kooperation im Schweizer Bundesstaat, S. 3 f., bereits 1982. – Auch neuere Forschung zu den interkantonalen Konferenzen gibt es kaum. Serdült/Schenkel, Bundesstaatliche Beziehungen, S. 562, erwähnen immerhin, dass die Bedeutung der interkantonalen Konferenzen nicht zu unterschätzen sei und verweisen für diesen Befund auf eine Studie von Daniel Kübler, Walter Schenkel und Philippe Lerresche zu den Auswirkungen der Metropolisierung auf die innerstaatlichen Beziehungen zwischen Bund, Kantonen und Kommunen seit den 1990er Jahren: Kübler/Schenkel/Lerresche, Bright Lights, Big Cities?, S. 269 f. Die interkantonalen Konferenzen stehen allerdings nicht im Zentrum dieser Studie, vielmehr geht es um die Rolle und den Einfluss der Städte in den innerstaatlichen Beziehungen der Schweiz.

74 Neben diesen beiden Arten der interkantonalen Konferenzen gibt es regelmässige Konferenzen der Kantonsregierungen einzelner Regionen und seit 1993 die Konferenz der Kantonsregie-

Kantone, sondern waren Foren des intensiven, vertikalen Kontakts zwischen den Regierungsvertretern und Spitzenbeamten des Bundes und der Kantone, in deren Schoss Diskussionen geführt, Interessen gebündelt und Entscheidungen getroffen wurden. In Fragen der Arbeitsmigrationspolitik waren die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenzen und Polizeidirektorenkonferenzen, in deren Rahmen sich die für die Arbeitsmigrationspolitik zuständigen Regierungsräte der Kantone zur gesamtschweizerischen Regierungszusammenarbeit trafen, sowie vor allem die Fachbeamtenkonferenzen der Arbeitsämter und der Fremdenpolizeibehörden weit mehr als konsultative Organe.⁷⁵ Im steten Informations- und Erfahrungsaustausch, in der Aufgabenteilung und -koordination sowie in der Besprechung allgemeiner Probleme wurde im Sinn eines «Exekutivföderalismus» zwischen den für die Arbeitsmarktpolitik zuständigen Spitzen von Bund und Kantonen die Praxis der Arbeitsmigrationspolitik, das heisst ihr Programm und ihr Vollzug, entwickelt und geregelt.⁷⁶ Gerade in den Fachbeamtenkonferenzen, die speziell im Bereich der Arbeitsmigrationspolitik eine entscheidende Rolle spielten, entstand eine eigentliche, von Spezialisten, Praktikern und Technikern getragene Politik

rungen (KdK). Vgl. Vatter, Föderalismus, S. 97. – Zwischen den beiden Basel bestand im untersuchten Zeitraum eine intensive interkantonale Zusammenarbeit, geprägt und überschattet durch die Wiedervereinigungsfrage. Die Kantonsregierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft trafen sich seit 1960 regelmässig an zwei bis vier gemeinsamen Sitzungen, vorher bloss sporadisch. Vgl. Loeliger, Anfänge der Zusammenarbeit mit Basel, S. 334. – Um eine Koordination der Arbeitsmigrationspolitik ging es jedoch – selbst bei der gemeinsam betriebenen Regionalplanung – nie, wie die im Staatsarchiv Basel-Landschaft seit 1958 abgelegten Protokolle zeigen. Auch alt Regierungsrat Löliger erwähnte die Arbeitsmigrationspolitik in seinem Rückblick von 1985 nicht. Er resümierte eine gemeinsame Regionalplanung, welche Wachstumsbewältigung als das Lösen von Infrastrukturfragen begriff. Immerhin wurde an diesen Konferenzen ab 1967 während ein paar Jahren über «Gastarbeiterunterkünfte» diskutiert (eine Infrastrukturfrage!) und 1971 über die Aus- und Weiterbildung ausländischer Arbeitnehmer. Vgl. dazu: StABL, VR 3205, A.1000.08.02.10, Regierungstreffen BS/BL 1958–1978: Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, 5. 1. 1967 in Basel, S. 10 f.; Trakt. 4. Erstellung von Wohnungen für Gastarbeiter im Gebiete des Kantons Basel-Landschaft; Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, 7. 5. 1969 in Basel, S. 8–10; Trakt. 4. Wohnungsbau im Kanton Basel-Landschaft mit Subventionen vom Kanton Basel-Stadt; Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, 15. 10. 1971 in Basel, S. 14 f.; Trakt. 12. Gemischte Kommission für die Aus- und Weiterbildung ausländischer Arbeitnehmer in Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Vgl. auch die Baselbieter Amtsberichte, stellvertretend etwa AB BL 1970, S. 4–7, die unter der Rubrik «Beziehungen zu andern Kantonen» gerade zu Basel-Stadt zwar sehr viele Einträge aufweisen, aber keine bezüglich Arbeitsmigrationspolitik oder Ausländerpolitik im Allgemeinen. – Zudem fanden gemeinsame Sitzungen der Kantone der Nordwestschweiz statt, die erste Sitzung am 19. März 1971. Vgl. AB BL 1971, S. 3. – Anfang der 1960er Jahre setzte ein internationaler Regionalaustausch zwischen den Nordwestschweizer Kantonen und den angrenzenden Ländern ein. Vgl. dazu: Wassenberg, Vers une eurorégion?, S. 68–88; Wassenberg, Qu'est-ce qui motive la coopération transfrontalière dans l'espace franco-germano-suisse?, S. 95–115; Wassenberg, Historisch gewachsene Governance am Oberrhein (1963–2010); spezifisch zur Geschichte der 1963 gegründeten «Regio Basiliensis», in der es um die grenzüberschreitende Entwicklung der Agglomeration Basel ging: Kreis, Grenzüberschreitende Mikrointegration.

75 Zum Forschungsstand bezüglich der hier untersuchten interkantonalen Konferenzen siehe oben, S. 431, Anm. 13.

76 Vgl. Gschwend et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005, S. 9 f.

der Bürokratie.⁷⁷ Die gemeinsame vollzugsföderalistische Arbeit an der Arbeitsmigrationspolitik war üblicherweise durch gegenseitigen Respekt vor kantonalen Eigenständigkeiten und Verantwortlichkeiten aufseiten des Bundes sowie vor Bedürfnissen und Notwendigkeiten der Zentralisierung und der Harmonisierung aufseiten der Kantone geprägt. Aufgrund des starken Einbezugs der ausführenden kantonalen Organe kam es dabei zu einer «Koordination von unten».⁷⁸

Der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsapparaten des Bundes und der Kantone in den interkantonalen Konferenzen kam in der Arbeitsmigrationspolitik der untersuchten Zeit entscheidende Bedeutung zu, weil dieser Politikbereich dem Gesetzgebungsprozess enthoben und Sache der Exekutive war. Die Arbeitsmigrationspolitik wurde – gemäss dem ANAG von 1934, das als Rahmengesetz die Regelung aller Details den Behörden auf dem Verordnungsweg überliess⁷⁹ – nicht im Gesetzgebungsprozess weiterentwickelt, sondern mittels Verordnungen und Weisungen, welche die zuständigen Bundesämter in Zusammenarbeit mit den kantonalen Vollzugsbehörden formulierten. Weisungen stellten Wegleitungen für die Vollzugspraxis dar, in welchen die Vorgaben aus dem Gesetz und die entsprechenden Interpretationen aus den Verordnungen für die kantonalen Vollzugsstellen zusammengestellt waren, mit dem Ziel, eine gesamtschweizerisch einheitliche Umsetzung zu bewirken.

Forschungsansatz zum Vollzugsföderalismus und zur Rolle der Kantone als Instanzen der Politikformulierung und des Vollzugs

Den soeben dargelegten theoretischen Überlegungen zum Vollzugsföderalismus folgend, wird in dieser Arbeit das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen im Vollzugsföderalismus umfassend untersucht, indem die Phase der Politikformulierung und die Phase des Vollzugs der Arbeitsmigrationspolitik gleichermaßen Beachtung finden und in ihrer direkten Beziehung zueinander verstanden werden, wie hier zusammenfassend festgehalten wird. In einer solchen Betrachtungsweise, welche die Politikformulierung im Sinn der politischen Debatte (*politics*) und den Vollzug als deren Resultat (*policy*) zusammen in den Blick nimmt, findet die Rolle der Kantone die ihrer Bedeutung angemessene Beachtung.

Den Hauptuntersuchungsgegenstand dieser Betrachtungen bilden die interkantonalen Konferenzen, in deren Schoss die Regierungsvertreter und Spitzenbeamten von Bund und Kantonen gemeinsam sowohl die Politik formulierten als auch den Vollzug regelten und dabei die beiden vollzugsföderalistischen Politikphasen

77 Kritiker wie Tamm beschreiben die Zusammenarbeit in den interkantonalen Fachkonferenzen als weitgehend harmonische Angelegenheit zwischen gleichgesinnten Praktikern und qualifizieren sie in Verkennung ihrer elementaren Funktion im Institutionengeflecht des Bundesstaats als «Hintertür-Föderalismus» ab. Vgl. Tamm, Kooperation im Schweizer Bundesstaat, S. 7.

78 Vgl. Vatter, Föderalismus, S. 98.

79 Zur Funktion des ANAG als Rahmengesetz siehe Kap. 3.1.1.

ständig aufeinander bezogen. Bei der Erforschung der föderalistischen Zusammenarbeit in den interkantonalen Konferenzen tritt die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik in vollem Umfang und in seltener Klarheit zutage. Nirgendwo sonst wurden Grundlagen, Grundsätze, Theorie und Praxis so umfassend, offen und klar dargelegt und erörtert wie zwischen den vollzugsföderalistischen Partnern im vertraulichen Rahmen der interkantonalen Konferenzen – nicht im Parlament, nicht in der Öffentlichkeit und nicht gegenüber ausländischen Verhandlungspartnern. Auch im Vergleich mit internen Dokumenten der Bundesverwaltung bestechen die Akten der interkantonalen Konferenzen durch ihre Klarheit und die Lebendigkeit des gestalterischen Dialogs, in dem die entscheidenden Akteure die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik machten.

Neben den interkantonalen Konferenzen als zentralen Institutionen des Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrationspolitik werden für die Phase der Politikformulierung zusätzlich die Vernehmlassungsverfahren untersucht; für die Phase des Vollzugs die diesbezügliche Korrespondenz zwischen Bund und Kantonen sowie die kantonale Ausführungspraxis. Im Vergleich zur direkten, mündlichen Kommunikation der Konferenzen, die durch Rückkoppelungen und iterative Kommunikation geprägt war, haben wir es hier mit linearem oder dialogischem Schriftverkehr zu tun.

Im Zentrum des Forschungsinteresses steht die Rolle der Kantone bei der Ausgestaltung der eidgenössischen Politik. Dargestellt wird, wie die Kantone als Vollzugsorgane durch ihre spezifische Praxis die Arbeitsmigrationspolitik *on the ground* prägten und wie sie gleichzeitig in der Neugestaltung der Arbeitsmigrationspolitik entscheidenden Einfluss ausübten. Leitfragen für die Untersuchung der Rolle der Kantone bei der Entwicklung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg sind demnach: Inwiefern und mit welchem Einfluss wirkten die Kantone bei der Gestaltung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik mit? In welchen Phasen und aufgrund welcher Ursachen wurden die Kompetenzen der Kantone im Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik erweitert oder eingeschränkt? Was hatten die Kantone bei solcherlei Kompetenzfragen zu sagen?

Im Hinblick auf den Vollzugsföderalismus interessiert die Ergebnis- und Wirkungsperformanz des staatlichen Handelns zwischen Bund und Kantonen:⁸⁰ Gab es Vollzugsdefizite? Und wenn ja: Worin lagen deren Ursachen? Etwa in Koordinationsschwierigkeiten bei der Übertragung neuer Bundesaufgaben an die Kantone? Oder stellt die Arbeitsmigrationspolitik gerade ein Beispiel weitgehend gelungenen föderativen Vollzugs dar, da der Bund die Kantone als Vollzugsträger von Anfang an in die Erarbeitung der Bundespolitik einbezog und somit die Vollzugstauglichkeit bereits bei der Programmformulierung sicherstellte?

⁸⁰ Zur Ergebnis- und Wirkungsperformanz vgl. Kissling-Näf/Wälti, Vollzug.

9.1.2 Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem: Der Kanton Basel-Landschaft im transnationalen Kontext

Wem dieser Forschungsansatz, der die Rolle der Kantone in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik in den Mittelpunkt des Interesses stellt, in den bisherigen Ausführungen allzu sehr nach Kantons- und Regionalgeschichte oder nach einer Fortsetzung von Nationalgeschichte auf der untergeordneten kantonalen Ebene tönt, dem möge mit Bezug auf Michael Gehlers Forschungskonzept der «Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem» verdeutlicht werden, in welchem Kontext der Fokus dieser Arbeit auf die Ebene der Kantone zu sehen ist. Gehler postuliert: «Moderne Zeitgeschichte hat die Aufgabe, nicht nur lokale, regionale und nationalstaatliche Geschichte, sondern auch zwischenstaatliche, multilaterale Beziehungen sowie das Eingebundensein des Staates in überstaatliche Räume zu erfassen und überschaubar zu machen.»⁸¹ Natürlich hat Gehler in erster Linie eine Erweiterung der nationalstaatlichen Sicht nach aussen gefordert, doch verlangt sein Konzept auch einen genauen Blick nach innen, der ebenfalls mehrere Ebenen durchdringt. Bei der Arbeitsmigration handelt es sich um einen geradezu exemplarischen Gegenstand der Politik, dessen Regelung zwar primär durch einen Nationalstaat vorgenommen wird, aber nur zu verstehen ist, wenn die verschiedenen daran beteiligten politischen Ebenen und deren Interdependenz betrachtet werden. Die vorliegende Arbeit gibt keine allumfassende Darstellung des dynamischen Mehrebenensystems der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik, sondern beschränkt sich auf das Zusammenspiel der nationalen und kantonalen Ebene und bietet somit eine komplementäre Ergänzung zu zwei Studien zur Schweizer Arbeitsmigrationspolitik der Nachkriegszeit, die zusammen mit der vorliegenden Arbeit das gesamte dynamische Mehrebenensystem der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik abbilden: Thomas Gees hat die extranationale Perspektive eingenommen und die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik als Teil eines westeuropäischen Prozesses beschrieben;⁸² Matthias Hirt hat die Innenpolitik ins Zentrum seines Forschungsinteresses gestellt, indem er den Umgang der Bundesbehörden mit sozial-, kultur- und staatspolitischen Folgen der Arbeitsmigration untersucht hat.⁸³ Hirt hat dabei sowohl internationale als auch innenpolitische und föderalistische Einflüsse auf die nationale Arbeitsmigrationspolitik beachtet. So wie Gees die europäische und die nationale Dimension der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik in seinen Forschungen beleuchtet hat, untersucht die vorliegende Arbeit das Zusammenspiel zwischen nationaler und kantonaler Ebene und ist sich dabei gleichzeitig der Einflüsse der zwischenstaatlichen, multilateralen und überstaatlichen Ebene auf den Kanton bewusst, genau so wie der kantonalen Rückwirkungen auf die internationale Ebene. Der Kanton ist als eine Ebene in einem

81 Gehler, Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem, S. 45.

82 Gees, Europäisierungsprozess.

83 Hirt, Bundesverwaltung.

komplexen und interdependenten System zu begreifen, weshalb das Verständnis der Rolle des Kantons in der Arbeitsmigrationspolitik das ganze System erhellt.⁸⁴ Migration wird in dieser Arbeit mit ihrem Forschungsfokus auf die innerstaatlichen Strukturen und auf die Akteure des Schweizer Vollzugsföderalismus also im *transnationalen Kontext* begriffen.⁸⁵ Die kantonale Arbeitsmigrationspolitik des Basellands ist Teil des transnationalen Phänomens Migration: Teil eines komplexen Phänomens, dem das kantonale und das nationale Migrationsregime beizukommen versuchen und es dadurch formen und begrenzen;⁸⁶ Teil einer vielschichtigen Realität, der die nationalstaatlich beschränkte behördliche Praxis in vielem nicht gerecht wird.⁸⁷

84 Hilfreich für das Erfassen des migrationspolitischen Systems in seiner ganzen Komplexität und in seinen Widersprüchen ist auch das Denkmodell des «migrationspolitischen Dreieckes», das drei prägende – sich teilweise gegenseitig ausschliessende – Grundpositionen benennt: den Wirtschaftsliberalismus, den Internationalismus sowie den Nationalismus. Siehe dazu: Mahnig, Konturen eines Kompromisses?, S. 16; die mit diesem Modell arbeitende soziologische Studie von Büttel/Marrone, Wandel der Arbeitswelt, http://socio.ch/arbeit/t_buettel.htm (21. 11. 2007).

85 Der Transnationalismusansatz hinterfragt nicht nur in der historischen Migrationsforschung, sondern generell in der Geschichte und in den Kulturwissenschaften den methodologischen Nationalismus, der sich in einem auf «Nation» und «Territorium» fokussierten Kulturverständnis zeigt. In der Migrationsforschung wird heute Transnationalität als die normale, vielschichtige Realität von MigrantInnen verstanden. Siehe zur Überwindung des methodologischen Nationalismus in der historischen Migrationsforschung: Wimmer/Glick Schiller, Methodological Nationalism and Beyond, S. 301–334. – Zum Transnationalismusansatz in der historischen Migrationsforschung siehe: traverse, 12/1 (2005), Transnationalismus und Migration (darin v. a. Lüthi/Zeugin/David, Transnationalismus, S. 7–9); als konzise Zusammenfassung des aktuellen Stands der methodologischen Diskussion: Lüthi, Migration and Migration History, S. 7–10; zur kritischen Einschätzung der Chancen und Grenzen des Ansatzes: Lüthi, Transnationale Migration – eine vielversprechende Perspektive?; Kivisto, Theorizing Transnational Immigration; als gute Einstiegslektüre zur transnationalen Perspektive in der Migrationsforschung und zu den transnationalen Realitäten der aktuellen Schweizer Migrationslandschaft die Ausgabe 15/2009 der «terra cognita» zum Thema Transnationalität (darin v. a.: Prodolliet, Transnationale Realitäten, S. 4 f.; Dahinden, Neue Ansätze in der Migrationsforschung); die Initialzündung zu transnationaler Migrationsforschung: Glick Schiller/Basch/Blanc-Szanton, Towards a Transnational Perspective on Migration; als weitere wichtige Publikationen: Bauböck/Faist, Diaspora and Transnationalism; Levitt/Nyberg-Sorensen, The Transnational Turn in Migration Studies; Faist, The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces; Faist, Transstaatliche Räume; Pries, Transnationale Migration.

86 Bei aller Relativierung der Bedeutung von Nationalstaat, nationalem Territorium, nationalen Identitäten und Loyalitäten durch den Transnationalismusansatz zeigt sich gerade in der Herausbildung restriktiver Einwanderungspolitiken und Grenzkontrollen seit dem Ersten Weltkrieg die prägende Bedeutung der Nationalstaaten für die Migration. Vgl. Lüthi, Migration and Migration History, S. 9. Vgl. auch Gabaccia, Juggling Jargons.

87 Postnationale und transnationale Erklärungsmodelle stellen zu staatlicher Migrationspolitik die zentrale Frage, ob angesichts ihrer Internationalisierung die Migration durch die Nationalstaaten überhaupt noch kontrolliert werden könne, ob nicht vielmehr internationale Verträge und universelle Regeln für die Migration bestimmend seien. Vgl. Mahnig, Introduction, S. 27 f.; Sassen, Transnational Economies and National Migration Policies; Sassen, The De-Facto Transnationalizing of Immigration Policy.

9.2 Behördengeschichtliche Perspektive auf das soziale Phänomen Migration: Zur Bedeutung der behördlichen Akteure im System des vollzugsföderalistischen Migrationsregimes

In den hier dargelegten grundsätzlichen Überlegungen zum regionalgeschichtlichen Ansatz zur Erforschung der Praxis der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik, in denen es darum geht, die Interdependenz der verschiedenen Ebenen des dynamischen Mehrebenensystems und die Bedeutung der Kantone aufzuzeigen, werden laufend Behörden als Akteure auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems genannt. Dies ist der zentralen Bedeutung der einzelnen behördlichen Akteure in diesem System geschuldet und führt mich dazu, den *behördengeschichtlichen Zugang* dieser Forschungsarbeit darzulegen, der – im Sinn des im Folgenden erläuterten *akteurzentrierten Systemansatzes* – komplementär zur regionalgeschichtlichen Herangehensweise zu verstehen ist.

Wie bereits erwähnt,⁸⁸ wird die Arbeitsmigrationspolitik weitgehend durch die Exekutive (Regierung und öffentliche Verwaltung) von Bund und Kantonen bestimmt. Die parlamentarische und direktdemokratische Legislative hat hingegen eine geringere Bedeutung und meist nur eine indirekte Wirkung.⁸⁹ Diesem besonderen Umstand trägt der hier zur Erforschung des politischen Prozesses in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik verfolgte *akteurzentrierte Systemansatz* Rechnung, mit dem «das Zusammenspiel von verschiedenen Akteuren in einem

88 Siehe oben, S. 446 f.

89 Dieser generelle Befund ist für manche Phasen der untersuchten Zeit zu relativieren – z. B. für die Entstehungsgeschichte der BVO im Zusammenhang mit der Schwarzenbach-Initiative von 1970 – und soll auch nicht eine totale Trennung der unterschiedlichen Bereiche der Politikgestaltung suggerieren. Auch wenn die Einschätzung der Wirkungsmacht unterschiedlicher Akteure sich nicht immer direkt daraus ableiten lässt, ist die vereinfachende Modellbildung hilfreich beim Verständnis von komplexen politischen Prozessen. Ein Modell zur Beschreibung der Politikgestaltung im Bereich der Arbeitsmigration bietet: Cattacin, Neokorporatismus, S. 53 ff. Cattacin unterscheidet (für die Zeit ab 1970) drei unterschiedliche Kreisläufe. Das Interesse dieser Arbeit gilt dem von Cattacin als entscheidenden innenpolitischen Kreislauf identifizierten «neokorporatistischen Kreislauf», in dem die zuständigen Bundesbehörden mit den Kantonen, den Verbänden und mit Unternehmen in Kontakt stehen und die wesentlichen Entscheide in der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik fällen. Für die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmigrationspolitik von geringerer Bedeutung sind der «direktdemokratische Kreislauf», in dem sich das Stimmvolk und fremdenfeindliche Organisationen artikulieren, und der «parlamentarische Kreislauf» mit dem Parlament und den Parteien als Akteuren. Die letzteren beiden Kreisläufe spielen fast ausschliesslich bei Grundlagen der Ausländerpolitik eine Rolle, nicht aber bei den einzelnen konkreten Inhalten der Praxis, die auf dem Verordnungsweg festgelegt werden. Dennoch haben sie einen nicht zu unterschätzenden indirekten Einfluss auf die Ausgestaltung der Arbeitsmigrationspolitik – auch im ersten Kreislauf. Daher werden in dieser Studie die Eidgenössischen Räte und der basel-landschaftliche Landrat als kantonales Parlament in ihren gesetzgeberischen Aufgaben und in ihrer Aufsichtsfunktion über die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung mit einbezogen. Im Landrat wurde z. B. wiederholt mittels Motionen und Interpellationen Auskunft über die Praxis der Baselbieter Arbeitsmigrationspolitik verlangt, weshalb die Regierung ihre Politik und Verwaltungspraxis öffentlich rechtfertigen musste. Die gesetzgeberische Tätigkeit des Landrats beschränkte sich hingegen auf ein paar Regierungsvorlagen zum kantonalen Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik.

spezifischen institutionellen Umfeld»⁹⁰ untersucht wird – nämlich im vollzugsföderalistischen Feld der für das staatliche Monitoring der Arbeitsmigration zuständigen Exekutiven von Bund und Kantonen.⁹¹ Der Untersuchung des Monitorings, das Regierungen und ihre Verwaltungen nutzen, um Migration einzudämmen oder zu steuern, liegt die These zugrunde, «dass Staaten ebenso an der Erzeugung und Steuerung von Migration beteiligt sind wie die Wanderungsakteure selbst».⁹² Mithin wird in dieser Untersuchung die Geschichte jener Verwaltung geschrieben, die zum Zweck des staatlichen Monitorings der Arbeitsmigration überhaupt erst aufgebaut wurde.⁹³ Gerade in einem von der Exekutive geprägten Politikfeld wie der Arbeitsmigrationspolitik erweist sich ein verwaltungsgeschichtlicher Zugang als sehr fruchtbar.⁹⁴ Akteurzentriert wird untersucht, wie und unter welchen Einflüssen die institutionellen Entscheidungsträger ihre Entscheide fällen, das heisst: von wem sie Expertenmeinungen einholen, welche Interessengruppen bei ihnen lobbyieren, welche Institutionen im Rahmen der Gesetzgebung und des Vollzugs eine Rolle spielen und wie die öffentliche Meinung im System der direkten Demokratie Druck ausübt.

Das hier verfolgte Konzept zur Erforschung institutioneller Regulationsmechanismen in ihrer Funktionsweise und in ihren Auswirkungen orientiert sich am *akteurzentrierten Institutionalismus* nach Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf.⁹⁵ Eher als Rahmen heuristischer Analysen denn als eigene Theorie zu verstehen, bildet der in der Politologie entwickelte akteurzentrierte Institutionalismus eine fruchtbare Synthese der beiden in der Forschung viel zu häufig als konträre Paradigmen verstandenen Ansätze der *akteurzentrierten Analyse* und des *new institutionalism* und versucht Migrationspolitik als Resultat des Zusammenspiels von Akteuren zu erklären, die von institutionellen Variablen beeinflusst werden.⁹⁶ Der Ansatz «proceeds from the assumption that social phenomena are to be explained

90 Vgl. Mahnig/Piguet, *Immigrationspolitik*, S. 67. Ich orientiere mich hiermit am Forschungsdesign der im Rahmen des NFP 39 «Migration und die Schweiz» verfassten Studie zur Geschichte der Schweizer Migrationspolitik nach 1948, wie es in Mahnig, *Introduction*, ausführlich beschrieben ist.

91 Neben der Exekutive und der Legislative spielt auch die Judikative ihre vom politischen System vorgegebene Rolle. Diese wird hier jedoch nicht systematisch untersucht. Rekursinstanzen für den kantonalen Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik durch die Arbeitsmarkt- und Fremdenpolizeibehörden sind in Basel-Landschaft der Vorsteher der Direktion des Innern, der Polizeidirektor sowie der Gesamtregierungsrat.

92 Wicker, *Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung*, S. 18.

93 Im untersuchten Zeitraum wurden von Bund und Kantonen diverse Gremien, Ämterstellen und Instrumente mit der Bewältigung und Gestaltung der Arbeitsmigrationspolitik betraut. Im Kanton Basel-Landschaft z. B. Gemeinden, Polizeiposten, Baugremien oder sozialpartnerschaftliche Schlichtungsstellen. Einige Behörden wurden gar neu geschaffen. Im Kanton Basel-Landschaft z. B. 1946 das Amt für Gewerbe, Handel und Industrie, auf Bundesebene 1944 die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz oder 1972 das zentrale Ausländerregister ZAR. Die Arbeitsmigrationspolitik erhielt insgesamt ein neues behördliches Gesicht.

94 Siehe die Überlegungen zum Umgang mit dieser Verwaltungsgeschichte in Kap. 8.1.

95 Mayntz/Scharpf, *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*.

96 Mahnig, *Introduction*, S. 30 f.

as the outcome of interactions among intentional actors – individual, collective, or corporate actors, that is – but that these interactions are structured, and the outcomes shaped, by the characteristics of the institutional settings within which they occur».⁹⁷ In der durch den akteurzentrierten Institutionalismus überwundenen methodologischen Debatte zwischen Vertretern der Akteuranalyse und des *new institutionalism* geht es im Kern darum, welche Bedeutungen den Individuen, den staatlichen Institutionen und den gesellschaftlich-kulturellen Strukturen in der Analyse von Migrationspolitik zugemessen werden, und spezifisch um die Frage, ob man einzelnen Akteuren oder der politischen Kultur eines Landes, die in institutionellen und gesellschaftlichen Strukturen zum Ausdruck kommt, mehr Bedeutung beimisst.⁹⁸ Die akteurzentrierte Analyse, die ihren Ursprung in der mikroökonomischen Analyse hat, geht von der Hypothese aus, dass soziale (und politische) Prozesse Resultate der Aggregation (das heisst der Umsetzung von Interessen in eine konkrete politische Entscheidungs- oder Handlungsalternative) durch von rationalen Interessen geleitete Individuen seien.⁹⁹ Der *new institutionalism* hingegen erklärt politische Entscheide aus der historischen Organisation einer Gesellschaft.¹⁰⁰

Im akteurzentrierten Systemansatz lege ich den Schwerpunkt eher auf das System und verfolge auch beim Verständnis der einzelnen Akteure primär einen institutionellen und nicht personenorientierten Ansatz – wie bereits an der Reihenfolge dieser Überlegungen zum Ansatz erkennbar ist: zuerst das föderalistische System, dann die Rollen der Akteure. Demzufolge werden Behördenvertreter als Rollenträger betrachtet, die ein bestimmtes Exekutivamt oder eine bestimmte Verwaltungseinheit vertreten. Zugleich nimmt dieser Ansatz das gesamte institutionelle Umfeld mit all seinen Akteuren in den Blick und wird dadurch dem für die Arbeitsmigrationspolitik besonders relevanten Umstand gerecht, dass die Regierungen des Bundes und der Kantone zwar die politischen Entscheide fällten und zu verantworten hatten, sich jedoch in der Ausarbeitung der Politik auf die ihnen unterstellten Verwaltungen abstützten und ebenso den Vollzug der Politik in deren Kompetenzbereich übertrugen. Folgerichtig werden die hohen und mittleren Beamten der Verwaltung in den Untersuchungsfokus gerückt, denn das Wissen der Verwaltung war im vollzugsföderalistischen System der Arbeitsmigrationspolitik, in welchem die Ausarbeitung einer föderalistisch austarierten Politik und der den kantonalen Eigenheiten angepasste Vollzug zentrale Bedeutung hatten, wichtiger als die Entscheidungskompetenz der Regierung. Die Macht der Beamten der Verwaltung fusste nicht nur auf ihrem Expertenwissen, sondern auch auf ihrer in der Regel langen Amtsdauer. Adolf Ballmer z. B. war von 1945 bis 1978 Vorsteher des in der Arbeitsmarktpolitik federführenden Arbeitsamts des Kantons Basel-

97 Scharpf, *Games Real Actors Play*, S. 21.

98 Mahnig, *Introduction*, S. 20–26.

99 Ebd.

100 Ebd.

Landschaft und erlebte in seiner Amtszeit eine Vielzahl von Vorgesetzten in den drei verschiedenen, ihm übergeordneten Departementen.¹⁰¹

Indem der akteurzentrierte Systemansatz nach der Rolle der einzelnen Akteure im System fragt, eignet er sich speziell für die Erforschung der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik, die durch eine überschaubare Anzahl Akteure massgeblich bestimmt wurde. Die Bedeutung einzelner Personen ist dabei trotz des Primats der institutionellen Rolle über die Person des Amtsträgers nicht zu vernachlässigen.¹⁰² Durch die spezifische Interpretation ihrer Rollen prägten einzelne Beamtenpersönlichkeiten ihre Amtsstellen und sind durchaus als kleine Könige in den Reichen ihrer Ämter zu betrachten. Als Akteure mit grosser Gestaltungsmacht und -kraft prägten sie den Politikbereich des Arbeitsmarkts und der «Fremdarbeiterbeschäftigung» durch ihre Auslegung der geltenden Gesetzgebung und gegebenenfalls durch die Mitarbeit bei deren Revision. Diese Spitzenbeamten waren zwar von ihrer Funktion her Technokraten, doch sie waren nicht bloss Angehörige von Funktionseliten und Vollzugsbeamte, deren Tätigkeit sich auf das Erfüllen ihres Pflichtenhefts beschränkte. Eine persönliche Komponente weist die Arbeitsmigrationspolitik auch im Bereich ihrer informellen Regelung auf. So sind die an sich institutionell verankerten interkantonalen Konferenzen – dank der hohen Kontinuität ihrer Mitglieder – auch als eine Art föderalistischer Familientreffen zu sehen, an denen sich die gleichen Magistraten und Chefbeamten über Jahre hinweg in vertrautem Rahmen begegneten. Neben dem geschäftlichen Teil kam an den zweitägigen Jahreskonferenzen der PDK, der VDK, des VSAA oder der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs die Pflege von freundschaftlicher Gemeinschaft und Geselligkeit – in späteren Jahren inklusive Damenprogramm – nicht zu kurz.¹⁰³ Um wiederum zu den Akteuren als Rollenträgern zurückzukommen: Im Rahmen der interkantonalen Konferenzen lässt sich mittels akteurzentriertem Systemansatz der grosse Einfluss einzelner Akteure auf die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik aufzeigen. An den Konferenzen traten immer wieder dieselben Akteure als Wortführer in Erscheinung. Neben den Kantonsvertretern – vor allem den Vorstandsmitgliedern der Konferenzen – waren

¹⁰¹ Zum Arbeitsamt Baselland und zu seinem Amtsvorsteher siehe oben, S. 71 ff., 81 ff.

¹⁰² Wie Matthias Hirt mit François Monnier und Guy Thuillier sagt, wäre Verwaltungsgeschichte einfacher ohne Beamte zu schreiben. Doch werde das Denken in blossen Strukturen, das die Beamten als Personen ausblendet, der Realität der Verwaltung nicht gerecht. Vielmehr müsse die Bedeutung der einzelnen Beamten betont werden. Denn deren Persönlichkeit präge ihre Arbeit, ihr administratives Umfeld und zuweilen einen ganzen Politikbereich, doch erscheine diese selten in den Verwaltungsakten, welche die Quellen der Verwaltungsgeschichte darstellen. Vgl. dazu: Hirt, Bundesverwaltung, S. 44; Monnier/Thuillier, *Le rôle des personnalités dans l'administration*, S. 264.

¹⁰³ Adolf Ballmer wies seine Kollegen in der Einladung zu der 1950 in Liestal stattfindenden Jahresversammlung des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) speziell auf das von ihm organisierte Unterhaltungsprogramm hin: «Schlafen Sie bitte vor, dass sie die Freinacht ausnützen können.» StABL, VR 3256, 00.03.01, Mappe «33. Verbandsversammlung des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) vom 1. und 2. September 1950 in Liestal»: Adolf Ballmer, Brief vom 28. August 1950.

dies Bundesräte und Chefbeamte der Bundesämter, wobei die Spitzen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und des BIGA regelmässig an allen vier genannten Konferenzen teilnahmen, zumindest wenn die Arbeitsmigrationspolitik auf der Traktandenliste stand. Speziellen Einfluss in der Meinungsbildung der an diesen Konferenzen versammelten Elite der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik hatten Referate von Experten, das heisst von Vorstehern von eidgenössischen oder kantonalen Departementen, von Spitzenbeamten der Amtsstellen des Bundes und der Kantone sowie von externen Fachleuten.

Im informellen Meinungs- und Erfahrungsaustausch der interkantonalen Konferenzen wurden die grundsätzliche Richtung der Politik erörtert und Vollzugsfragen geklärt. Auch wenn nicht immer explizit Entscheide gefällt wurden, bildete sich doch ein Common Sense der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik heraus, und die Akteure der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik wurden in ihrem Arbeitsfeld sozialisiert, indem sie sich Wissen aneigneten, Wissen austauschten und eine gemeinsame Sicht auf Probleme entwickelten. Dieser dynamische Prozess des Erfahrungsaustauschs und der Normenbildung im vollzugsföderalistischen Institutionennetzwerk wird hier in Anlehnung an den *konstruktivistisch argumentierenden Institutionalismus* als Sozialisation der Akteure der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik begriffen.¹⁰⁴ Es wird hierbei als Ergänzung des akteurzentrierten Systemansatzes ein Ansatz aus dem Forschungsfeld der internationalen Beziehungen, der den Prozess der Normenbildung auf internationaler Ebene für die nationalen Regierungen erforscht und die Bedeutung der Sinnkonstruktion in internationalen Institutionen für die Formulierung nationaler politischer Positionen beschreibt, auf den föderalistischen Staat übertragen. Ähnlich wie auf supranationaler Ebene werden im föderalistischen Bundesstaat im permanenten Austausch in interkantonalen Institutionen Normen gebildet: Normen, die zwischen den Vertretern der Kantone und des Bundes sozial konstruiert und nicht einfach durch den Bund oktroyiert werden; Normen, die durch den föderalistischen Abgleich eine höhere Vollzugsverbindlichkeit erhalten; Normen, welche die bundesstaatliche Politik gleichsam föderalistisch sozial konstruieren.

Zum vertieften Verständnis des Handelns der Akteure der Schweizer Migrationspolitik im vollzugsföderalistischen Institutionennetzwerk, wie es oben beschrieben ist, und zu seiner Einordnung in den grösseren Kontext der Genealogie des modernen Staats dienen die von Michel Foucault im Zusammenhang mit seiner Analyse der «Biopolitik» entworfenen Konzepte der *Gouvernementalität* und des *Dispositivs*. Unter «Gouvernementalität» versteht Foucault «eine im 18. Jahrhundert entstehende neue Regierungsform, die auf Verwaltung beruht, und eine Regierungspraxis, die unter dem Einfluss der politischen Ökonomie zur Verwaltung bio-soziologischer Prozesse der Bevölkerung übergeht. Dabei handelt es sich

¹⁰⁴ Ich folge hier der Beschreibung des konstruktivistisch argumentierenden Institutionalismus von Gees, Europäisierungsprozess, S. 26–29, der sich namentlich auf die für den Ansatz grundlegende Studie von Finnemore, National Interests in International Society, stützt.

hauptsächlich um die Bevölkerung als Ganzes, in ihrer statistischen Erfassbarkeit, nicht um den individuellen Menschen.»¹⁰⁵ In Bezug auf die Migrationspolitik verweist der Begriff «Gouvernementalität» «auf die staatlichen Interventionen und Regulierungen im Bereich der territorialen Zulassung und gesellschaftlich-juridischen Integration von Ausländern». Der Drang der Gouvernementalität zur Rationalisierung der Politik «weist allerdings in der föderalistischen Schweiz spezifische Züge auf, die sie von Staaten mit einer starken Zentralmacht unterscheidet». Für die in dieser Arbeit betriebene Analyse des netzwerkartigen Zusammenspiels von Strukturen und Akteuren in der Arbeitsmigrationspolitik sehr fruchtbar ist Foucaults Begriff des «Dispositivs», der das «strategische Zusammenspiel» von «Diskursen, Institutionen, Gesetzen, wissenschaftlichen Aussagen», das heisst von verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, bezeichnet und somit «die Verbindungen und Verflechtungen zwischen den verschiedenen Elementen eines politisch-gesellschaftlichen Handlungsbereichs» erfasst. Im Handlungsbereich der Arbeitsmigrationspolitik umfasst das Netzwerk der politischen Gestaltung und des Vollzugs gesellschaftliche und institutionelle Akteure, wissenschaftliche Diskurse sowie eidgenössische und kantonale Gesetzgebung und Zulassungspraktiken.¹⁰⁶

Ebenfalls auf Michel Foucault¹⁰⁷ zurück geht das in der Geschichtsforschung nach dem *linguistic turn*¹⁰⁸ prägende Verständnis des hier erforschten Handelns von Akteuren als diskursives Handeln. Es soll hier zwar keine *historische Diskursanalyse*¹⁰⁹ im engeren Sinn betrieben werden, welche die Zusammenhänge zwischen sprachlichem Handeln und sprachlicher Form einerseits und zwischen sprachlichem Handeln und gesellschaftlichen, insbesondere institutionellen Strukturen andererseits systematisch untersucht. Doch erfordert jede wissenschaftliche Beschäftigung mit historischen Quellen und insbesondere mit Verwaltungsakten ein Bewusstsein für die Wirkungsmacht des Sprachlichen, ein Bewusstsein für die

105 Hier und im Folgenden: Studer/Arlettaz/Argast, Das Schweizer Bürgerrecht, S. 27. Im theoretischen Rückgriff auf Foucault orientiere ich mich an der konzisen Zusammenfassung von Foucaults Konzepten im Standardwerk zur Geschichte des Schweizer Bürgerrechts. Brigitte Studer, Gérald Arlettaz und Regula Argast haben im Konzept ihrer Arbeit aufgezeigt, wie passgenau die Schweizer Bürgerrechtspolitik mit Foucault theoretisch erfasst werden kann. Gleiches gilt für die Migrationspolitik im Allgemeinen. – Das massgebende Werk von Foucault ist: Foucault, Geschichte der Gouvernementalität. – Ein wichtiger Sammelband für die Anwendung von Foucaults Gouvernementalitätstheorie auf die «Sicherheit» als «Leittechnik liberaler Staatlichkeit», die auch auf das Thema Migration angewendet wird, widmet dem aktuellen Schweizer Migrationsmanagement einen Beitrag: Meyer/Purtschert, Migrationsmanagement und die Sicherheit der Bevölkerung.

106 Nach: Studer/Arlettaz/Argast, Das Schweizer Bürgerrecht, S. 27.

107 Foucault, Die Ordnung des Diskurses.

108 Zur Hinwendung der Geschichtswissenschaft zur Sprache im *linguistic turn* siehe Trabant, Zur Einführung. – Ein präziser Einführungstext in einem interessanten Kolloquiumsband.

109 Ich folge hier in den Überlegungen zur historischen Diskursanalyse der konzisen Darstellung der Methode in: Kury/Erlanger/Lüthi, Grenzen setzen, S. 4–6. Des Weiteren sei auf zwei Standardwerke zur historischen Diskursanalyse verwiesen: Landwehr, Historische Diskursanalyse; Sarasin, Geschichtswissenschaft und Diskursanalyse.

Auswirkungen der Sprache auf die Handlungen und Denkweisen der Menschen und letztlich die Einsicht, dass sich jedes soziale Handeln innerhalb sprachlicher Sinnkonstitution bewegt.¹¹⁰ Der von Michel Foucault begründeten Diskursanalyse kommt das Verdienst zu, dass wir die Welt als eine von Diskursen erschaffene Realität wahrnehmen und unser Bewusstsein für die formellen Bedingungen jeder Sinnproduktion geschärft haben. Innerhalb der durch Diskurse strukturierten Welt kommt dem Subjekt eine spezifische und durchaus individuelle Bedeutung zu, obwohl dem Individuum die Diskurse, die Sprache und die Symbole scheinbar übergeordnet sind. Denn gemäss dem Konzept der *agency* sind die historischen Subjekte als Akteure wahrzunehmen, welche strukturiertes Wissen in die Praxis umsetzen. Dabei spielen individuelle Formen der Wahrnehmung und des Sprechens ebenso eine Rolle wie unterschiedliche menschliche Erfahrungen oder widersprüchliche Strukturen der Diskurse.¹¹¹

Für die vorliegende Arbeit spielen die Erkenntnisse der historischen Diskursanalyse insbesondere dort eine zentrale Rolle, wo es erstens darum geht, die Wirkungsmacht behördlicher Diskurse zu erfassen und die untersuchten Verwaltungsakten als Realität konstituierende Handlungen zu betrachten,¹¹² und wo zweitens die Politiker und Beamten gemäss dem Konzept der *agency* als Akteure wahrgenommen werden, die strukturiertes Wissen in die Praxis umsetzen, einerseits nach den von Amts wegen vorgegebenen Strukturen, andererseits in einer eigenen Interpretation innerhalb der strukturellen Rahmenbedingungen.¹¹³

Die für die Nachwelt greifbaren Akten der Behörden sind Produkte der Sprache und geben den Diskurs zwischen verschiedenen Amtsstellen wieder. Aus den Verwaltungsakten des Kantons Basel-Landschaft, des Bundes und föderalistischer Institutionen lässt sich der vollzugsföderalistische Diskurs rekonstruieren, das heisst der Diskurs zwischen den für Programm und Vollzug verantwortlichen Behörden. In dieser Arbeit interessiert, wie im föderalistischen diskursiven Rahmen von kantonalen und Bundesstellen die Arbeitsmigrationspolitik entwickelt wird. Wichtige Fragen sind dabei: Welche Konzepte wurden von welchen Akteuren in die Diskussion eingebracht? Wie wurden die Konzepte im föderalistischen Kontakt erarbeitet? Entsprachen die Äusserungen der Kantonsvertreter auf interkantonalen Konferenzen einem gesamteidgenössischen Diskursmuster über Arbeitsmigration? Welche Konzepte konnten politisch durchgesetzt werden und wurden für die vollzugsföderalistische Praxis handlungsleitend?

110 Vgl. Sarasin, *Geschichtswissenschaft und Diskursanalyse*, S. 32 ff. Speziell zur gesellschaftlichen Kraft und bürokratischen Macht von Verwaltungsakten, wie sie Max Weber und Michel Foucault als Fundament des modernen Staats beschrieben haben: Leimgruber, *Einleitung*, Akten.

111 Vgl. Kury/Erlanger/Lüthi, *Grenzen setzen*, S. 5.

112 Vgl. Tanner, *Akteure, Akten und Archive*, S. 154 f., zur Doppelfunktion von Akten als Repräsentationen und performative Kräfte. Sie sind einerseits Spuren des Verwaltungshandelns und gleichzeitig handlungsleitende Vorschriften mit eigener *agency*. Vgl. dazu auch Kap. 8.1.

113 Zur Analyse der handlungsleitenden Intentionen und Interessen der Akteure vgl. Bourdieu, *Praktische Vernunft*.

Gerade für die Erforschung des kantonalen Vollzugs eidgenössischer Vorgaben ist das Konzept der *agency* sehr fruchtbar. Die Beamten der kantonalen Arbeitsämter und Fremdenpolizeibehörden sind durchaus als eigenständige Akteure zu begreifen, obwohl sie scheinbar bloss eidgenössische Regelungen vollzogen. Denn sie setzten eine eidgenössisch geregelte Politik, die einerseits rechtliche Leitplanken vorgab, andererseits einen kantonalen Interpretationsspielraum offen liess, der mittels Weisungen und Empfehlungen weiter eingeschränkt und genauer definiert war, in die Praxis um. Bei dieser kantonalen Umsetzung ist von entscheidender Bedeutung und hiermit eine wichtige Forschungsfrage, ob die kantonalen Beamten die Regelungen strikt nach den diskursiven Vorgaben der Bundesbehörden umsetzten oder den Spielraum frei interpretierten und in der Vollzugspraxis einen eigenen kantonalen oder gar persönlichen Diskurs definierten.

10. Thematischer Fokus: Arbeitsmigrationspolitik zur Zeit der Hochkonjunktur

Bei der Entwicklung der Fragestellung in der methodologischen Diskussion habe ich den Fokus auf den Untersuchungsgegenstand bereits eingestellt und den Untersuchungsbereich stark eingegrenzt. In diesem zweiten methodologischen Grundlagenkapitel soll das Thema der Arbeit im weiten Feld der Migrationsforschung verortet und gegenüber anderen Themenbereichen abgegrenzt werden. Dabei wird einerseits der Gesamtkontext skizziert, andererseits die von mir vorgenommene Eingrenzung des Themas begründet.

10.1 Fokus: Arbeitsmigrationspolitik

Diese Arbeit hat die Arbeitsmigrationspolitik zur Zeit der Hochkonjunktur von 1945–1975 zum Thema. Dies ist eine eng begrenzte und eine weit ausgreifende Themenwahl zugleich: Innerhalb des unerschöpflichen Forschungsgebiets der Migration¹ wird ein staatliches Migrationsregime – genauer: ein interventionistisches Migrationsregime eines liberalen Wohlfahrtsstaats – untersucht, wobei mit der Arbeitsmigrationspolitik wiederum nur ein spezifischer Bereich der Migrationspolitik betrachtet wird.² Im untersuchten Zeitraum ist die Arbeitsmigration der alles dominierende Migrationstypus: EinwandererInnen kamen zuallermeist als ArbeiterInnen in die Schweiz respektive wurden als solche rekrutiert. «Ausländerpolitik» war «in der Schweiz die offizielle Bezeichnung für die Zulassungspolitik für Immigranten, die in der Schweiz eine ökonomische Lebensgrundlage suchen».³

Eng verbunden mit der Arbeitsmigration ist das *Grenzgängertum*, das heisst «die grenzüberschreitende Berufswanderung von Tagespendlern zwischen ihrem Wohnort in einen und dem Arbeitsort in einem anderen Land»,⁴ die in

1 Zum Überblick über die historische Migrationsforschung im Allgemeinen und zum aktuellen Forschungsstand siehe Kap. 7.

2 Für eine Zusammenstellung der unterschiedlichen Formen und Klassifikationen der Migration sowie für Typisierungen unterschiedlicher Migrationsregime und Wanderungssysteme siehe Hoerder/Lucassen/Lucassen, Terminologien, bes. S. 43–45. – Zum Stand der Forschung bezüglich der Arbeitsmigrationspolitik der Schweiz der Nachkriegszeit, zum Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrationspolitik und zur Migrationsgeschichte der Schweiz im Allgemeinen siehe oben, S. 425–429, Anm. 6–8.

3 Mahnig/Piguet, Immigrationspolitik, S. 66.

4 Georg Kreis, Grenzgänger, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 23. 1. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7843.php>. – Den Stand der historischen Forschung repräsentiert der eben zitierte Lexikon-Artikel von Georg Kreis. – Für die neuste, an

der Gegenwart orientierte sozialwissenschaftliche Forschung zu diesem nach wie vor wichtigen Aspekt der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik und für den Stand der Forschung, die sich seit den 1960er Jahren zusammen mit der Politik um die GrenzgängerInnen zu kümmern begann, steht eine soziologische Studie zur aktuellen Situation in Genf: Bolzman/Vial, *Migrants au quotidien. Zur Einordnung der Grenzgängerthematik in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Allgemeinen: Levy/Leresche, La Suisse et la coopération transfrontalière.* – Grundlegend für das Thema im europäischen Kontext ist eine in der Grenzgänger-Stadt Genf entstandene soziologische Dissertation: Ricq, *Les travailleurs frontaliers en Europe.* – Für GrenzgängerInnen in der Nordwestschweiz der unmittelbaren Nachkriegszeit siehe: Bloch, *Grenzgänger aus Südbaden in Basel-Stadt in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg; Bloch, Grenzgänger aus Südbaden in Basel nach dem Zweiten Weltkrieg.* – Aus der untersuchten Zeit gibt es eine grundlegende Studie des statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt, die den Beginn der wissenschaftlichen und politischen Beschäftigung mit dem Thema – erstens durch die staatlichen Behörden und zweitens im Kontext der akzentuierten Diskussion um das «Problem der ausländischen Arbeiter», als GrenzgängerInnen als Alternative zu anderen ausländischen Arbeitskräften gepriesen wurden – markiert und u. a. sowohl die Politik des Kantonalen Arbeitsamts Basel-Stadt als auch sozialpolitische Probleme der GrenzgängerInnen beleuchtet: Banz, *Die deutschen und französischen Grenzgänger auf dem baselstädtischen Arbeitsmarkt.* – Erhöhte Aufmerksamkeit der Forschung erfuhr das Grenzgängertum in den 1980er Jahren, als in der Schweiz der Grenzgängerbestand (nicht zuletzt wegen der seit 1970 begrenzten Zulassung von ausländischen ArbeiterInnen mit anderem Bewilligungsstatus) stark anstieg und zum politischen Thema wurde. Für die Nordwestschweiz stehen in diesem Kontext: Meyer, *Französische Grenzgänger in der Nordwestschweiz; Mohr, Deutsche Grenzgänger in der Nordwestschweiz; Bürgin, Grenzgänger in der Nordwestschweiz; Abrecht/Escalin/von Schönau, Basel und die Grenzgänger – die Grenzgänger und Basel.* Die beiden vom Basler Volkswirtschaftsprofessor Alfred Bürgin und seinem Regio Forschungsinstitut Wenkenhof in Auftrag gegebenen grossen Grenzgängerstudien der beiden Kulturgeografen Stephan Meyer (Universität Basel) und Bernhard Mohr (Universität Freiburg i. B.) sowie der Sammelband von Bürgin entstanden als direkte Reaktion auf eine 1985 von der Nationalen Aktion (NA) eingereichte (und 1988 in der Volksabstimmung abgelehnte) Volksinitiative «für die Begrenzung der Einwanderung». Die Wissenschaftler wehrten sich gegen das Ansinnen der alten Überfremdungsgegner, neben den ausländischen Arbeitskräften auch die GrenzgängerInnen zu kontingentieren, und machten sich für die Wirtschaft der Grenzregion und die Regio-Idee stark. Die Autoren wiesen die Gleichsetzung der GrenzgängerInnen, die «seit Jahren integrierender Bestandteil dieser Grenzregion sind», mit ausländischen Arbeitskräften entschieden zurück. Vgl. Bürgin, *Grenzgänger in der Nordwestschweiz, zum Geleit.* – Diese in der Reihe «Schriften der Regio» herausgegebenen Beiträge waren Ausdruck einer starken wirtschaftlichen und politischen Verflechtung sowie der etablierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region Basel, beschrieben von: Epple-Gass, «Dreyeckland» oder «Zukunftsraum Regio». Zum Europabewusstsein in der Region Basel, auch in gekürzter und aktualisierter Form: Epple-Gass, «Dreyeckland» oder «Zukunftsraum Regio». Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region Basel, letztere Fassung auch als Übersetzung ins Französische: Epple-Gass, *Zone tripartite ou région intégrée?* Siehe im selben Band einen Artikel zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Hochrhein, der die Grenzgängerfrage thematisiert: Schuler/Brulhardt, *La région du Rhin supérieur*, S. 293 f. – Für die Forschung ebenfalls als Quellen und als Darstellungen wertvoll sind die zur Information der GrenzgängerInnen verfassten Schriften vonseiten des Arbeitsorts und des Wohnorts: Basler Volkswirtschaftsbund, *Grenzgänger in Basel; Thielmann, Grenzgänger – Gunst und Ungunst einer Mobilität; Thielmann, Grenzgänger nicht im Schleudersitz?; Thielmann, Grenzgänger – strukturell?; Paetzold, Grenzgänger aus der Bundesrepublik Deutschland.* Publikationen mit gleichem Titel von derselben Institution (der Handelskammer Deutschland-Schweiz) und Autorin liegen im Schweizerischen Wirtschaftsarchiv auch aus den Jahren 1983, 1994, 1995, 1999 vor, ebenso wie andere Publikationen zu AusländerInnen in der Schweiz, die namentlich die geltenden Regelungen über die Erwerbstätigkeit in der Schweiz zusammenfassen (1980, 1984, 1989, 1990, 1992, 1994, 1995, 1999, 2003, 2005).

der Region Basel im gesamten untersuchten Zeitraum eine sehr grosse Rolle spielte. Neben der Nordwestschweiz mit ihren GrenzgängerInnen aus Deutschland und Frankreich gibt es in der Schweiz drei weitere durch ihre naturräumlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen auf die Grenzgängerbeschäftigung ausgerichtete Regionen: das Tessin, die Region Genf sowie den Bodenseeraum zwischen Schaffhausen und dem Rheintal. Die GrenzgängerInnen standen nicht derart im Scheinwerferlicht der Arbeitsmigrationspolitik wie AusländerInnen mit anderen Zulassungsbewilligungen, da sie nicht permanent in der Schweiz anwesend waren und daher weniger gesellschaftliche Veränderungen mit sich brachten. Ihre Funktion aus der Sicht der für den Schweizer Arbeitsmarkt zuständigen Behörden war jedoch die gleiche wie diejenige von Saisoniers oder JahresaufenthalterInnen: sie sollten als beschäftigungspolitische Manövriermasse und «Konjunkturpuffer» dienen – mit dem zusätzlichen Vorteil, dass sie keinen Wohnraum benötigten und keinen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung erheben konnten, auch wenn sie über lange Zeit im Dienst eines Betriebs standen. GrenzgängerInnen müssen daher in dieser Studie als fester Bestandteil der Arbeitsmigrationspolitik eines Grenzkantons betrachtet werden. Die Aufmerksamkeit der Politik und der Forschung erregten die GrenzgängerInnen in Zeiten der Ausländerzulassungsbegrenzung, da sie für die Grenzkantone einen durch den eidgenössischen Gesetzgeber (als Kompensation für aus der Grenzlage sich ergebende wirtschaftliche Nachteile) gewährten Weg boten, ausserhalb der für AusländerInnen geltenden Kontingente ArbeiterInnen zu rekrutieren – eine speziell seit 1970 interessante Variante, um die Begrenzungspolitik des Bundes zu unterlaufen.⁵ Für die Region Basel gilt es jedoch auch und im Speziellen festzuhalten, dass in diesem seit Jahrhunderten gewachsenen regionalen Wirtschafts- und Kulturraum das tägliche Überschreiten von Grenzen eine normale transnationale Praxis unter Nachbarn ist und die Grenzgängerbeschäftigung in der Nordwestschweiz – wie in der Region Genf, wo ebenfalls eine grosse Stadt eine grenzüberschreitende Zentrumsfunktion einnimmt – daher eine Konstante und nur zu einem Teil eine konjunkturelle Erscheinung darstellt.⁶ Grenzen stellten in einem solchen Funktionsraum keine Begrenzung dar, solange Personenfreizügigkeit herrschte; sie erhielten erst durch die nach dem Ersten Weltkrieg etablierte nationalstaatliche Ausländerpolitik ihre übergeordnete Bedeutung. Trotz nationalstaatlichem Arbeitsmigrationsregime sind GrenzgängerInnen im Alltag denn auch PendlerInnen in einer Agglomeration und gelten nicht als AusländerInnen.⁷

Entsprechend ihrer überragenden Bedeutung, ist die Arbeitsmigrationspolitik mit allen übrigen Bereichen der Migrationspolitik verknüpft. Ich werde mich in dieser Studie – gemäss damaligem Verständnis – auf die Arbeitsmigrationspolitik

5 Siehe die entsprechenden Bemerkungen zur Entwicklung des Forschungsinteresses oben, S. 459, Anm. 4.

6 Vgl. Bloch, Grenzgänger aus Südbaden in Basel-Stadt in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg.

7 Vgl. Schneider-Sliwa, Grenzgänger im Agglomerationsraum Basel, S. 27.

im engeren Sinn beschränken und weitere Bereiche der Ausländerpolitik nach heutigem Verständnis weglassen oder nur am Rand einbeziehen. Unter dieser Prämisse konzentriere ich mich vor allen Dingen auf die *immigration policy*, die Zuwanderungspolitik, bei der es in erster Linie um die Regelung und Kontrolle der Zulassung geht. Die *immigrant policy*, die Politik, die sich den bereits ins Land Zugewanderten respektive den im Land Niedergelassenen widmet, wurde im Verlauf der untersuchten Zeit für die Arbeitsmigration laufend wichtiger. In der Studie berücksichtigt wird die *immigrant policy* folglich dort, wo sie in Bezug auf die Arbeitsmigration relevant wird.⁸ Als Teil der Arbeitsmigrationspolitik werden Anfänge einer *Integrationspolitik* (z. B. im Zusammenhang mit der Frage des Familiennachzugs in den 1960er Jahren) beachtet; auf eine systematische Darstellung der Baselbieter Integrationspolitik mit all ihren sozial-, kultur- und staatspolitischen Aspekten wird hingegen verzichtet.⁹ Wo *Flüchtlings- und Asylpolitik*¹⁰ – neben

8 Zur Unterscheidung zwischen *immigration policy* und *immigrant policy* siehe Hammar, European Immigration Policy.

9 Eine umfassende Darstellung der Baselbieter Integrationspolitik wäre ein interessantes Forschungsvorhaben für eine weitere Studie, spielen doch Kantone und Kommunen die Schlüsselrollen in der Integrationspolitik. – Einen Überblick über die Entwicklung der Schweizer Integrationspolitik liefert Niederberger, Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die sozial-, kultur- und staatspolitischen Auswirkungen der Arbeitsmigration, einschliesslich der ersten Ansätze zur Integration der AusländerInnen, hat Matthias Hirt für die 1960er Jahre umfassend untersucht: Hirt, Bundesverwaltung. Insbesondere auf die Frage des Ausländerstimmrechts fokussieren in ihrer Analyse der Schweizer Migrationspolitik Hürlimann/Aratnam, Die Aporien der Demokratie. – Für die neue Schweizer Integrationspolitik und die «Integration» als mächtige migrationspolitische Idee, die seit den späten 1990er Jahren die gegenwärtige Gestaltung der Schweizer Ausländerpolitik dominiert und unter dem Leitsatz «Fördern und Fordern» die bisherigen Migrationsregime der Ausgrenzung, der Integrationsverhinderung und der Assimilationsförderung nur vordergründig abgelöst hat: Piñeiro/Bopp/Kreis, Fördern und Fordern im Fokus. Siehe darin speziell zu den politisch-historischen Entwicklungslinien der neuen Schweizer Integrationspolitik und ihrer Leitbegriffe: Wicker, Die neue Schweizer Integrationspolitik. Dieser Text ist in überarbeiteter Form auch in einer Aufsatzsammlung erschienen, die einen breiten Fächer aktueller Forschung zum migrationspolitischen Klima zwischen Integration und Ausschluss präsentiert (Gerber/Skenderovic, Wider die Ausgrenzung), und in einer Zusammenstellung von Wickers Essays, die in ihrer Mehrzahl Einbindungs- und Ausgrenzungsprozesse analysieren (Wicker, Die neue schweizerische Integrationspolitik). – Ebenfalls einen guten Überblick über die Vieldeutigkeit des Begriffs Integration in der neueren Schweizer Integrationspolitik bietet: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), terra cognita, 9/2006. – Der Begriff Integration ist erst mit der Revision des ANAG 1999 rechtlich verankert worden und ist im Ausländergesetz von 2008 erstmals in einem Bundesgesetz erschienen – immer noch mit Migrationsregimen des Ausschlusses gekoppelt. (Wicker, Die neue Schweizer Integrationspolitik, S. 36 f.)

10 Ein aktueller Überblick und der Stand der historischen Forschung zur Schweizer Flüchtlings- und Asylpolitik finden sich in Albert Portmann-Tinguely, Philipp von Cranach, Flüchtlinge, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 14. 8. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16388.php>. Von den wenigen Überblickswerken zur Geschichte der Schweiz als Asylland seien erwähnt: Parini/Gianni, Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours; Parini, La politique d'asile en Suisse; Parini, La Suisse terre d'asile; Vuilleumier, Flüchtlinge und Immigranten; der allgemeine Handbuchartikel von Vuilleumier, Schweiz; Kälin, Die schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik; Goehrke/Zimmermann, «Zufucht Schweiz» (darin für die Nachkriegszeit: Banki/Späti, Ungarn, Tibeter, Tschechen und Slowaken); Henry/Gaudard/Arbenz, Die Schweiz als Asylland; eine Publikationen mit

der Arbeitsmigration waren Flucht und Asyl, vor allem in den Jahren direkt nach dem Zweiten Weltkrieg, die grossen Themen der Migrationspolitik – im Zusammenhang mit der Arbeitsmigrationspolitik steht, wird sie am Rand in die Studie miteinbezogen, z. B. beim seltenen Übertritt von Flüchtlingen in den regulären Arbeitsmarkt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in der zweiten Hälfte der 1940er Jahre sowie bei den Flüchtlingen aus Ungarn 1956 oder aus der Tschechoslowakei 1968, denen aufgrund von Arbeitskräftemangel und antikommunistischer Solidarität rasch Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wurde.¹¹

Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu sprengen, wird die *Bürgerrechtsgesetzgebung* nicht erforscht, obwohl deren nach dem Zweiten Weltkrieg verstärkt restriktive Ausrichtung in direktem Zusammenhang mit der liberalen Zulassungspolitik zu sehen ist.¹² Es wäre zwar sehr interessant gewesen, die historische Ent-

Beiträgen einer Ringvorlesung: Kanyar, Verdrängung, Verklärung, Verantwortung; schliesslich ein Sammelband als eminentes Beispiel für die gerade zur Asylpolitik zahlreichen Werke von engagierten AutorInnen: Däpp/Karlen, Asylpolitik gegen Flüchtlinge. – Die historische Forschung zum Thema Asyl und Flüchtlinge in der Schweiz wird durch Arbeiten zur Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg dominiert. Herausragendes Werk – auch in seiner politischen Bedeutung für die historische Aufarbeitung der Zeit des Zweiten Weltkriegs – ist der Flüchtlingsbericht der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (UEK): Fleury/Boillat/Spuhler, Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus. Die wichtigsten Erkenntnisse des Flüchtlingsberichts sind auch im Schlussbericht der Bergier-Kommission greifbar: Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Ein weiterer von der UEK publizierter Band befasst sich spezifisch mit der Flüchtlingspolitik: Imhof et al., Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938–1950. Wichtige Werke aus der Zeit «vor Bergier» sind: Kreis, Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933–1945; Arlettaz, Die Schweiz und die Flüchtlinge; Picard, Die Schweiz und die Juden 1933–1945; Häsler, Das Boot ist voll ..., immer wieder neu aufgelegt.

11 Spezifisch von Interesse für die Verbindung von Flüchtlings- und Arbeitsmarktpolitik in den 1940er Jahren: Erlanger, «Nur ein Durchgangsland». – Die ungarischen Flüchtlinge, die nach dem Aufstand von 1956 in die Schweiz kamen, erfuhren als erste Flüchtlingsgruppe im Kalten Krieg ein grosses Interesse der Forschung (zu Flüchtlingen aus der Tschechoslowakei nach dem Prager Frühling 1968 liegen keine vergleichbaren Publikationen vor): Zabratzky, Flucht in die Schweiz; Stäheli, «Zu Hause, aber nicht daheim»; Zimmer, Ungarn vererben? (darin das Kapitel Erwünschte Flüchtlinge: Ungarinnen und Ungarn als politische Immigranten in der Schweiz während des Kalten Kriegs); eine nicht publizierte Lizentiatsarbeit am Departement für Geschichte der Universität Basel: Ismelli, Die Erinnerung an die Ungarnflüchtlinge in der Schweiz zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung: 1956–2006. Zur Aufnahme von Ungarnflüchtlingen im Kanton Basel-Landschaft liegen unpublizierte Seminararbeiten am Departement für Geschichte der Universität Basel vor: Debelle, Die Arbeit als Konfliktfeld; Schaub, Arbeit vor Religion?

12 Siehe: Wicker, Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, S. 22 f. Generell dazu Wickers grundsätzliche Überlegungen zum Schweizer Bürgerrecht zwischen Einschluss und Ausschluss: Wicker, Ausländerpolitik, differenzierte Bürgerrechte und Einbürgerung; Wicker, Das Gemeindebürgerrecht im Einbürgerungsverfahren; Wicker, Zur Frage der Teilung von Bürgerrechten. – Den Stand der Forschung zur Geschichte des Schweizer Bürgerrechts stellt dar: Studer/Arlettaz/Argast, Das Schweizer Bürgerrecht. Siehe darin zur Verbindung zwischen liberaler Zulassungspolitik und restriktiver Einbürgerungspolitik in dem von mir untersuchten Zeitraum v. a. S. 99–113, zu den unterschiedlichen Ebenen von Gemeinde, Kanton und Bund die drei beispielhaften Studien zum Bürgerrecht in der Stadt Bern, zum Basler Kantons- und Gemeindebürgerrecht und zum Genfer Kantons- und Gemeindebürgerrecht,

wicklung der bundesstaatlichen und der kantonalen Einbürgerungsprozeduren mit der Arbeitsmigrationspolitik in Bezug zu setzen und die Doppeldeutigkeit der Schweizer Ausländerpolitik aufzuzeigen, die einerseits aus wirtschaftspolitischen Gründen eine liberale Zuwanderungspolitik betrieb, andererseits Integrations- und speziell Einbürgerungsmöglichkeiten aus staatspolitischen Gründen protektionistisch und defensiv handhabte. Weiter wäre zu zeigen, dass diese widersprüchliche Politik durch einen künstlich erzeugten Einbürgerungsstau den Ausländeranteil in der Schweiz anschwellen liess.¹³ Für die Einbürgerungspolitik der Nachkriegszeit war das bis heute gültige Bürgerrechtsgesetz von 1952 symptomatisch und prägend zugleich. Es verschärfte die Einbürgerungsbestimmungen massiv, indem die Wohnsitzerfordernisse von sechs auf zwölf Jahre verdoppelt und gleichzeitig die Gesinnungsanforderungen erhöht wurden. Der Bundesrat erläuterte die Absicht dahinter, «dass Überfremdung nicht durch vermehrte Einbürgerung, sondern durch zweckmässige fremdenpolizeiliche Massnahmen wirksam bekämpft werden solle».¹⁴ Das Bürgerrechtsgesetz von 1952 stand in einer Tradition der Verschärfungen seit dem Paradigmenwechsel von 1917 – weg vom System der Personenfreizügigkeit hin zu einer restriktiven und protektionistischen Einbürgerungspolitik, die 1934 mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung (ANAG) verstetigt wurde.¹⁵ In der Zwischenkriegszeit war mit dem Ziel einer «nationalen Bevölkerungspolitik» ein regelrechtes Abwehrdispositiv entlang der Demarkationslinie «Nationalität» aufgebaut worden, das auf einer rigiden Zulassungs-, Niederlassungs- und Einbürgerungspolitik fusste. Mit dem nationalprotektionistischen ANAG verfügte die Schweiz über ein «zentrales bevölkerungspolitisches Kontroll- und Regulierungsdispositiv», das den Ausländeranteil über die Zulassungsregulierung statt über die Einbürgerungspolitik steuern liess.¹⁶ Es wäre interessant gewesen, in dieser Arbeit nicht bloss bezüglich Zulassung und Niederlassung, sondern in direkter Verbindung der Arbeitsmigrationspolitik und der Einbürgerungspolitik umfassend darzustellen, wie die bevölkerungspolitischen Ziele aus der Zwischenkriegszeit, die mittels hoher Hürden für Immigration,

S. 149–263. Das – vor dem Hintergrund der vorliegenden Arbeit zur Arbeitsmigrationspolitik nicht überraschende – Fazit der Studien zu den drei Ebenen der Einbürgerungspolitik lautet: «Die Entwicklung der Einbürgerungspolitik verlief in Bund, Kantonen und Gemeinden für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg grundsätzlich übereinstimmend. Es gab aber auch zeitliche Verschiebungen und inhaltlich andere Gewichtungen, verfolgten doch die drei Staatsebenen, insbesondere die Gemeinden, in der Einbürgerungspolitik starke Partikularinteressen.» Ebd., S. 38. – Siehe zur aktuellen, sehr unterschiedlichen Einbürgerungspraxis der Gemeinden und zu ihrer Einordnung in die Entwicklung der Einbürgerungspolitik in den letzten Jahrzehnten: eine von der EKM in Auftrag gegebene Studie, die auch den neuesten Forschungsstand zur Einbürgerungspolitik und insbesondere zu der von der aktuellen Forschung besonders beachteten Einbürgerungspraxis in den Gemeinden wiedergibt: Wanner/Steiner, Einbürgerungslandschaft Schweiz; die Synthese eines gross angelegten interdisziplinären Forschungsprojekts zu den Einbürgerungspraxen auf Gemeindeebene: Steiner/Wicker, Paradoxien im Bürgerrecht.

13 Wicker, Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, S. 26 f.

14 Ebd.

15 Studer/Arlettaz/Argast, Das Schweizer Bürgerrecht, S. 37.

16 Ebd., S. 37. Zu dem von Foucault geprägten Begriff «Dispositiv» siehe oben, S. 455 f.

Niederlassung sowie Einbürgerung erreicht werden sollten, nach 1945 angesichts der stark zunehmenden internationalen Arbeitsmigration scheiterten, weil die Mobilität entsprechend den wirtschaftlichen Bedürfnissen reguliert wurde.¹⁷ Dabei liesse sich zunächst zeigen, wie komplementär zur liberalen, möglichst auf bloss temporären Aufenthalt ausgerichteten Zulassung sowohl die Niederlassung als auch die Einbürgerung möglichst restriktiv gestaltet wurden.¹⁸ Spezifisch interessant wäre es unter anderem, genauer darzustellen, wie die Bundes- und Kantonsbehörden ihre Einbürgerungsprinzipien nach dem Zweiten Weltkrieg gegen die EinwandererInnen aus Südeuropa ausrichteten. Wie Argast zeigt, wandelte sich der Assimilationsdiskurs nach dem Zweiten Weltkrieg vom ethnisch-biologistischen und antisemitischen Assimilationskonzept der Zwischenkriegszeit zum habituellen und den Lebensstil betreffenden, wodurch beispielsweise SüdtalienerInnen als schwer assimilierbare und daher kaum einzubürgernde Menschen angesehen wurden.¹⁹ Sodann könnte nachgewiesen werden, wie die «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» 1964 in ihrem Bericht die vermehrte Einbürgerung als Mittel zur Bekämpfung der «Überfremdungsgefahr» vorschlug. Zur Entschärfung der Immigrationsproblematik sollte nicht nur die Arbeitsmigrationspolitik, sondern auch die Einbürgerungspolitik ihren Beitrag leisten. Doch dazu sah die Expertenkommission einen Ausbau der Bundeskompetenzen gegenüber den im Einbürgerungsverfahren zu wenig objektiv vorgehenden und zu wenig strikte Selektionskriterien der «Assimilation» befolgenden Gemeinden und Kantonen vor. In der an der Arbeit der Studienkommission führend beteiligten, für die Einbürgerungspolitik des Bundes zuständigen Polizeidivision des EJPD war man sich indes sehr wohl bewusst, dass die beabsichtigte Vereinheitlichung an den föderalistischen Strukturen scheitern dürfte. In Vernehmlassungen zu konkreten Reformvorschlägen bewahrheitete sich 1965 und 1968 diese Befürchtung. Die Mehrheit der befragten Kantone sah in den Vorschlägen Eingriffe in die Gemeindeautonomie und die kantonale Souveränität sowie eine unerwünschte Zentralisierung beim Bund. Neben den Kantonen und Bürgergemeinden war die Überfremdungsbewegung in den 1960er Jahren und bis in die zweite Hälfte der 1970er Jahre gegen jede Gesetzesreform für eine Erleichterung der Einbürgerung. Die Überfremdungsinitiativen 3, 4 und 5 von 1972 und 1974 enthielten Forderungen nach Verschärfungen im Einbürgerungsverfahren.²⁰ Generell wäre es parallel zum Vollzugsföderalismus in der Arbeitsmigrationspolitik höchst aufschlussreich zu zeigen, wie in der Bürgerrechtspolitik Gemeinden und Kantone «eigene Staatsebenen mit traditionell weitreichenden Kompetenzen» bildeten, deren «Interessen meist in einem Spannungsverhältnis zu den wiederholten Zentralisierungs- und Vereinheitlichungsversuchen des Bundes» standen, und den Bund im politischen Prozess oftmals dazu zwangen, «seine

17 Vgl. Studer/Arlettaz/Argast, *Das Schweizer Bürgerrecht*, S. 37.

18 Vgl. ebd.

19 Argast, «Wenn er aber Vogelfallen aufstellt, so bleibt er ein Fremder», S. 188–191.

20 Studer/Arlettaz/Argast, *Das Schweizer Bürgerrecht*, S. 109–112.

Absichten angesichts des Widerstands der Kommunen und Kantone [...] zurück[zu]stellen».²¹

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass in dieser Studie zur Arbeitsmigration nur die Zuwanderungspolitik untersucht wird. *Emigration* findet durch die Schweizer Politik zwar durchaus ihre Beachtung als Teil des Migrationsregimes, erlangt jedoch in der untersuchten Zeit angesichts des anhaltenden Arbeitskräftebedarfs keine Bedeutung²² – sieht man von der Rückwanderung von AusländerInnen im «Rotationsmodell» sowie infolge der zyklischen Konjunkturrückgänge von 1948/49 und 1957/58 und nach dem Einbruch der Weltwirtschaft 1974 ab.²³

Überdies muss betont werden, dass sich die Arbeitsmigrationspolitik nur auf AusländerInnen bezieht. In der untersuchten Zeit gab es auch ganze Heerscharen von inländischen (inter- respektive innerkantonalen) ArbeitsmigrantInnen, die z. B. aus strukturschwachen Randregionen in Wirtschaftszentren wanderten. Diese «Landflucht» zeigte sich nach 1945 gerade auch im Baselbiet und in der sich rasant entwickelnden Agglomeration Basel in einer für die Zeit symptomatischen Weise. Die *Binnenmigration*²⁴ ist jedoch nicht Gegenstand der hier untersuchten Zulassungspolitik, ausser wenn es sich bei den MigrantInnen um AusländerInnen handelte, die einen Stellen- oder Kantonswechsel anstrebten, was wiederum durch die Arbeitsmigrationspolitik geregelt war.

10.2 Fokus: System und Akteure – Grenzen und blinde Flecken des akteurzentrierten Systemansatzes

In der methodologischen Diskussion des in dieser Arbeit verfolgten Ansatzes wird dargelegt, dass mit einem akteurzentrierten Systemansatz der Untersuchungsfokus auf das System der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik und die

²¹ Ebd.

²² Die Auswanderung aus der Schweiz in der Zeit nach 1945 (v. a. temporär und zu Arbeitszwecken) findet kaum Beachtung in der Forschung, die ihr Augenmerk v. a. auf die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg richtet. Siehe Anne-Lise Head-König, Auswanderung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 18. 11. 2010, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7988.php>. Allerdings hat die Emigration aus der Schweiz traditionellerweise insgesamt mehr Forschungsinteresse hervorgerufen als die von ihr strikt getrennte Immigration. Siehe Skenderovic, L'immigration en Suisse, S. 26–28.

²³ Die Konjunkturrückgänge und die direkten Auswirkungen auf die Ausländerbeschäftigung sind detailliert in den Amtsberichten des basel-landschaftlichen Regierungsrats (AB BL), d. h. in den beiden Rubriken «Fremdenpolizei» und (v. a.) «Arbeitsnachweis» der Polizeidirektion, der Jahre 1948, 1949, 1958, 1974, 1975 und 1976 erfasst. – In der untersuchten Periode kam es in der Schweiz auch 1952 und 1967 zu zyklischen Konjunkturverlangsamungen, wobei diese keine spürbaren Auswirkungen auf die Ausländerbeschäftigung im Kanton Baselland hatten. Vgl. AB BL 1952 und 1967.

²⁴ Zu der im Vergleich zur Einwanderung in der Forschung – wohl nicht zuletzt aufgrund ihrer geringen politischen Bedeutung – nur sehr wenig Beachtung findenden Binnenwanderung vgl. Anne-Lise Head-König, Binnenwanderung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 22. 5. 2008, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7992.php>.

in diesem System bestimmenden Akteure gerichtet wird. Nachdem die Vorzüge dieses Ansatzes vorgestellt worden sind, gilt es an dieser Stelle darauf hinzuweisen, welche Themenbereiche durch die Wahl dieser Blickrichtung in dieser Arbeit nicht abgedeckt werden können. Obwohl die Migrationspolitik nicht einfach auf der abstrakten Ebene der Systemanalyse beleuchtet wird, vermag auch dieser Ansatz nicht alle Akteure im Bereich der Arbeitsmigration sichtbar zu machen und ihnen eine Stimme zu geben. Einzelne Akteure treten ins Scheinwerferlicht. Es handelt sich dabei ausschliesslich um Akteure mit Einfluss innerhalb des hier untersuchten Systems, vornehmlich Politiker und Beamte, die den Gang der Arbeitsmigrationspolitik bestimmten, gerade durch eigene Aktenproduktion.²⁵ Akteure mit bedingtem Einfluss auf die Ausgestaltung und den Vollzug der Arbeitsmigrationspolitik, wie z. B. Landräte, die mit Postulaten Druck auf die Baselbieter Regierung ausübten, werden in ihrer Wirkung auf die von der Exekutive bestimmte Politik untersucht. Akteure, die ohne Einfluss auf die Entwicklung der Arbeitsmigrationspolitik blieben, weil sie keine Anbindung an das System hatten, finden hingegen zwangsläufig keine Beachtung. Der Ansatz bildet also das System der Schweizer Arbeitsmigrationspolitik ab. Aus diesem Grund erscheinen MigrantInnen mit ihren je individuellen Geschichten kaum in dieser Arbeit. Und wenn sie doch einmal zum Gegenstand der Darstellung werden, dann interessieren vor allem die Auswirkungen der behördlichen Politik auf die MigrantInnen – die in den Akten ja auch nicht aus MigrantInnen-, sondern aus Behördensicht geschildert werden. MigrantInnen haben in den untersuchten Akten kaum eigene Stimmen. Die weitgehende Sprachlosigkeit der von der Politik betroffenen MigrantInnen in den Akten ist zunächst ein interessanter Befund zum System der Arbeitsmigrationspolitik zwischen 1945 und 1975. Die für die Arbeitsmigrationspolitik zuständigen Stellen pflegten keinen direkten Kontakt zu MigrantInnen, auch nicht zu deren Organisationen. Sie verhandelten lediglich mit den Behörden ihrer Herkunftsstaaten.²⁶ Alsdann verweist diese Leerstelle in den Akten und in dieser Arbeit auf ein Desiderat der Forschung. Eine systematische Studie zu Erfahrungen von MigrantInnen mit dem basel-landschaftlichen Migrationsregime böte eine sinnvolle Ergänzung zur vorliegenden Arbeit, steht aber bislang genau so aus, wie es generell erst wenige Studien zur Perspektive der MigrantInnen auf das Schweizer Migrationsregime gibt.²⁷

25 Etwas vereinfacht gesagt, beleuchtet dieser Ansatz diejenigen Akteure, die im Verwaltungshandeln des staatlichen Monitorings der Migration Akten produzierten. Siehe dazu Kap. 8.1. – Zur Wirkungsmacht von Verwaltungsakten, d. h. zu den Auswirkungen von Akten und Verwaltungshandeln auf die Betroffenen vgl. Kaufmann/Leimgruber, Was Akten bewirken können (darin v. a. Leimgruber, Einleitung. Akten). Zu den speziellen Entstehungsbedingungen, Charakteristika und Funktionsweisen von Bürgerrechtsakten, die einerseits Dokumente des bürgerrechtlichen Ein- und Ausschlusses, andererseits als Instrumente der Bürgerrechtsbehörden selbst Teil staatsbürgerlicher In- und Exklusion sind, siehe Argast et al., Wer gehört dazu? – Zur Kommunikationsgeschichte der Verwaltung vgl. Becker, Sprachvollzug im Amt.

26 Hirt, L'administration fédérale et la migration italienne pendant les années 1960, S. 94 f.

27 Diesen Befund teilt Skenderovic, L'immigration en Suisse, S. 33–35, und leitet daraus die

10.3 Fokus: Staatliche Steuerung von Migration

Während also die staatliche Steuerung von Migration durch eine Aufnahmegesellschaft in den Fokus der Forschung gerückt wird, tritt mit den MigrantInnen auch der Prozess der Migration in der Hintergrund. Von den drei Phasen der Migration wird nur die letzte, die «Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft», in dieser Arbeit thematisiert, wobei ich hier unter der Eingliederung auch die

Forderung nach einer Migrationsgeschichte der Schweiz «von unten» ab, welche die MigrantInnen ins Zentrum der (v. a. mittels mikrohistorischer und transnationaler Ansätze erweiterten) Forschung stellt. Erfahrungen von italienischen MigrantInnen in der Schweiz zum Gegenstand haben: Braun, Sozio-kulturelle Probleme; Casagrande/Halter, Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz; Frigerio/Merhar, «... und es kamen Menschen»; Maiolino, Als die Italiener noch Tschinggen waren; Soom Ammann, Ein Leben hier gemacht; La Barba et al., La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre (darin v. a. die Beiträge von La Barba, Barcella und Pelli); Wessendorf, Second-Generation Transnationalism and Roots Migration; eine Sammlung von Lebensgeschichten italienischer MigrantInnen: Aeschlimann, Daheim in Italien, zu Hause in der Schweiz; der Ausstellungsbildband: Bachmann, Il lungo addio – Der lange Abschied; ein Band über Tunnelbau und Geschlecht, der sich den am Bau des Gotthard-Eisenbahntunnels, des Gotthard-Strassentunnels und der NEAT beteiligten ausländischen ArbeiterInnen widmet: Joris et al., Tiefenbohrungen; zwei interessante ältere soziologische Studien: Castelnovo-Frigessi, La condition immigrée; Ley, Frauen in der Emigration; als Beispiel engagierter Literatur über italienische Saisonniers: Calvaruso, Sous-prolétariat en Suisse. – Bahnbrechende Darstellungen von Migrationserfahrungen von ItalienerInnen bieten der Dokumentarfilm «Siamo italiani» (Seiler/Gnant/Kovach, Siamo italiani. Die Italiener) von 1964 sowie die Begleitpublikation mit dem berühmten Vorwort von Max Frisch (Seiler, Siamo italiani: die Italiener). Seinen Ansatz, den ItalienerInnen in der Schweiz ein Gesicht und eine Stimme zu geben, verfolgte Alexander Seiler auch in der Folgeproduktion zu «Siamo italiani» rund 40 Jahre später weiter: Seiler, Il vento di settembre: Storie di migranti / Septemberwind: Migrantengeschichten. – Ein interdisziplinäres Forschungsprojekt hat sich mit Literatur von «Autorinnen und Autoren mit Migrationshintergrund» in der Schweiz aus soziologischer und literaturwissenschaftlicher Perspektive befasst: Kamm et al., Diskurse in die Weite (darin v. a. die historisch und forschungsgeschichtlich grundlegenden Artikel: D'Amato, Siamo autori; Spoerri, Deterritorialisierungsstrategien in der transnationalen Literatur der Schweiz). – Migrantenvereine untersucht haben: Cattacin/Domenig, Inseln transnationaler Mobilität. – Zu MigrantInnen aus Spanien, Portugal, der Türkei und aus dem Kosovo und ihren Erfahrungen in der Schweiz vgl.: Calvo Salgado et al., Historia del Instituto Español de Emigración, bes. den Teil zu den Beziehungen des IEE mit der Schweiz, S. 189–210; Calvo Salgado et al., Migración y exilio españoles en el siglo XX; Calvo Salgado et al., Galiza en Suíza; Richter, Integration, Identität, Differenz; Fibbi et al., Die portugiesische Bevölkerung in der Schweiz; Ideli, Neue Menschenlandschaften; Haab et al., Diaspora und Migrantengemeinschaften aus der Türkei in der Schweiz; von Aarburg/Gretler, Kosova–Schweiz; Dahinden, Prishtina – Schlieren; Burri Sharani, Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz. – Neuere Studien des BFM, welche die Erfahrungen der MigrantInnen mit einbeziehen, gibt es ebenso zu den heute im Fokus stehenden, aber in unserem Zusammenhang nicht interessierenden MigrantInnen aus Sri Lanka sowie aus Somalia und Eritrea: Moret/Efionayi-Mäder/Stants, Die srilankische Diaspora in der Schweiz; Eyer/Schweizer, Die somalische und die eritreische Diaspora in der Schweiz. Die aktuelle Situation von jungen hinduistischen und muslimischen Männern in der Schweiz hat eine sozialanthropologische Freiburger Dissertation zum Gegenstand: Müller, Migration und Religion. – Eine sehr schöne, kleine Oral-History-Arbeit zu österreichischen Schweiz-Migrantinnen bietet einen Blick auf eine spezifische Form der temporären Arbeitsmigration zwischen 1947 und 1962: Prettenthaler-Ziegerhofer/Schmidlechner/Sonnleitner, «Haustochter gesucht».

Aufnahme verstehe.²⁸ Obwohl sie nicht untersucht werden, muss an dieser Stelle an die beiden ersten Phasen des Wanderungsprozesses erinnert werden: die erste Phase, die «von der Entstehung von Wanderungsbereitschaft bis zur konkreten Entscheidung zum Verlassen des Ausgangsraumes» reicht, und die zweite, die Reise.²⁹ Denn der Migrationsprozess als Ganzes zeitigt Auswirkungen auf das Migrationsregime einer Aufnahmegesellschaft, seien es z. B. die wirtschaftlichen Gegebenheiten des Ausgangsraums, die Auswanderung begünstigen, oder die Reiserouten von Migrantengruppen; und das Migrationsregime einer Aufnahmegesellschaft zeitigt wiederum Rückwirkungen auf die ersten beiden Phasen des Migrationsprozesses. Statt des gesamten Prozesses der Migration werden bei der Erforschung eines staatlichen Migrationsregimes vor allem die Zulassungsbedingungen für die – temporäre oder zeitlich unbegrenzte – Aufnahme und Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft beachtet.

Indem hier die Schweizer Arbeitsmigrationspolitik zwischen 1945 und 1975 untersucht wird, widmet sich diese Studie einem *interventionistischen Migrationsregime*, wie es liberale Wohlfahrtsstaaten Europas in der Zeit der Hochkonjunktur nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten, um die «Gastarbeiter»-Zuwanderung im innereuropäischen Süd-Nord-Wanderungssystem nach wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Kriterien zu regulieren.³⁰ Die Einwanderung in die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg und deren behördliche Steuerung ist also im Kontext der transnationalen Arbeitswanderungen aus der euromediterranen Zone in die Industriestaaten Mittel-, West- und Nordeuropas zu sehen.³¹ Die Schweiz konnte sich dem europäischen Kontext nicht entziehen – vor allem nicht ab den 1950er Jahren, als der Wiederaufbau und die Integration Europas rasant voranschritten: Zum einen stand die Schweiz beim Anwerben ausländischer ArbeiterInnen generell in Konkurrenz mit den Arbeitsmärkten der anderen europäischen Industriestaaten. Zum andern betrafen die im Zuge der europäischen Integration entwickelten multilateralen Konzepte, wie die Personenfreizügigkeit, auf die Dauer auch die Schweiz. Als bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit als eine der vier Säulen des gemeinsamen Markts in den Römer Verträgen festgeschrieben wurden,³² musste die Schweiz ihren Arbeitsmarkt ebenfalls teilweise liberalisieren, um für ausländische ArbeiterInnen weiterhin attraktiv zu bleiben. Ein direktes Resultat dieser Entwicklung ist die Neufassung des Anwerbeabkommens mit Italien

28 Für die Phasen der Migration vgl. Hoerder/Lucassen/Lucassen, Terminologien, S. 32–36; für das Zurückbleiben als weitere Dimension der Migrationsgeschichte vgl. Gestrich/Krauss, Zurückbleiben.

29 Hoerder/Lucassen/Lucassen, Terminologien, S. 32–36.

30 Vgl. ebd.

31 Einen sehr guten Überblick über die Arbeitsmigration in Europa im untersuchten Zeitraum bietet: Bade, Europa in Bewegung, S. 314–331.

32 Vollständig in Kraft trat die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen innerhalb der EWG 1968. Vgl. Berlinghoff, Das Ende der «Gastarbeit», S. 20.

1964.³³ In einem noch grösseren Kontext ist das interventionistische Migrationsregime der Schweiz als Instrument der nationalen Abschliessung zu sehen, die nach dem Ersten Weltkrieg in klassischen Nationalstaaten erfolgte und eine scharfe Trennung zwischen StaatsbürgerInnen und Zugewanderten bewirkte, wie sie in der liberalen Laisser-faire-Politik des 19. Jahrhunderts nicht bestanden hatte.³⁴

33 Gees, Europäisierungsprozess, S. 155 f. – Seit dem Freizügigkeitsabkommen (FZA) vom 21. Juni 1999 ist die Personenfreizügigkeit (2002 in Kraft gesetzt) die Leitlinie in der Arbeitsmigrationspolitik zwischen der Schweiz und der EU und ihren Mitgliedstaaten. Vgl. D'Amato, *Erwünscht, aber nicht willkommen*, S. 41–44.

34 Hoerder/Lucassen/Lucassen, *Terminologien*, S. 43–51.

11. Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin. Das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung macht die Debatten von National- und Ständerat seit 1891 umfassend der Öffentlichkeit zugänglich.
AB BL	Amtsbericht Basel-Landschaft («Bericht des Regierungsrates an den Landrat über die Amtsführung im Jahre ...»)
aBV	alte Bundesverfassung = BV 1874
AfGHI	Amt für Gewerbe, Handel und Industrie (BL)
ANAG	Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer (vom 26. 3. 1931)
ANAV	Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 1. März 1949), in ihrer Entstehungszeit als VVO abgekürzt
AuG	Ausländergesetz / Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (vom 16. 12. 2005)
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts; bis 1987: Sammlung der eidgenössischen Gesetze; bis 1948: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (Eidgenössische Gesetzessammlung). In der AS werden insbesondere die in Kraft gesetzten Erlasse veröffentlicht, so die Bundesverfassung, die Bundesgesetze, die Bundesbeschlüsse, die Verordnungen, die völkerrechtlichen Verträge und die Verträge zwischen Bund und Kantonen.
AZB	Abend-Zeitung, Basel
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv, Bern
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt
BFM	Bundesamt für Migration
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei. 1921 aus den am Ende des Ersten Weltkriegs gegründeten Bauernparteien hervorgegangen, ging sie 1971 in der Schweizerischen Volkspartei (SVP) auf.
BHVS	Schweizerischer Bau- und Holzarbeiterverband
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BL	Kanton Basel-Landschaft
BN	Basler Nachrichten
BRB	Bundesratsbeschluss
BS	Kanton Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung (aktuelle BV)
BV 1874	Bundesverfassung von 1874 (Totalrevision) = aBV
BVO	Begrenzungsverordnung / Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern (vom 16. 3. 1970)
BZ	Basellandschaftliche Zeitung
CH-BAR	Schweizerisches Bundesarchiv, Bern
CVP	Ich verwende die Abkürzung – wie in der Literatur üblich – nicht erst für die 1970 so benannte Christlichdemokratische Volkspartei, sondern auch für

die früheren Namen der aus den Katholisch-Konservativen hervorgegangenen schweizerischen Christlichdemokraten: ab 1894 katholische Volkspartei, ab 1912: Konservative Volkspartei; ab 1957: Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei.

EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA	1970 bis Ende 2007 bestehende ausserparlamentarische Kommission, ersetzt durch die EKM. Das Kürzel steht für wechselnde Namen derselben Kommission: Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem (1970–1980), Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme (1980–1993), Eidgenössische Ausländerkommission (1993–2007).
EKM	Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (2008–2015); Eidgenössische Migrationskommission (ab 2016)
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement (1979 umbenannt in EDA)
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	Europäische Union
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FZA	Freizügigkeitsabkommen / Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (vom 21. Juni 1999)
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
LR	Landrat BL
LRB	Landratsbeschluss
LS	Landschäftler, Liestal
NZ	National-Zeitung, Basel
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (ersetzt 1961 die OEEC)
OECE	Organisation européenne de coopération économique. Die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde 1948 gegründet, 1961 von der OECD abgelöst.
OEEC	Organisation for Economic Co-operation and Development (siehe OECE)
OR	Obligationenrecht
PA	Polizeiabteilung des EJPD
PdA	Partei der Arbeit
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SEM	Staatssekretariat für Migration
SHIV	Schweizerischer Handels- und Industrieverein
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StABL	Staatsarchiv des Kantons Basel-Landschaft, Liestal
SVP	Schweizerische Volkspartei (1971 aus dem Zusammenschluss der BGB und der Bündner und Glarner Demokraten hervorgegangen)

SWA	Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Basel
UEK	Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg («Bergier-Kommission»)
VDK	Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren / Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsämter
VVO	allgemein für Vollziehungsverordnungen/Vollzugsverordnungen gebräuchliche Abkürzung, hier insbesondere verwendet für die Eidgenössische Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 5. Mai 1933 sowie für die Eidgenössische Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 1. März 1949, die während der Entstehungszeit noch nicht wie später mit ANAV abgekürzt wurde
WW	Die Weltwoche

12. Quellen- und Literaturverzeichnis

12.1 Quellen

12.1.1 Ungedruckte Quellen

Staatsarchiv Basel-Landschaft, Liestal (StABL)

Pertinenzbestände

NA 2063	Arbeit
NA 2161	Handel, Gewerbe, Industrie
NA 2172	Niederlassung

Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion

VR 3204	Sanitätsdirektion
VR 3205	Direktion des Innern
VR 3256	Kantonales Arbeitsamt
VR 3271	Amt für Handel, Gewerbe und Industrie

Justiz-, Polizei- und Militärdirektion

VR 3402	Polizeidirektion, Direktionssekretariat
VR 3407	Pass- und Patentbüro
VR 3411	Kantonspolizei, Spezialdienst
VR 3412	Kantonspolizei, Korpsführung und Stabsstellen
VR 3417	Fremdenpolizei / Amt für Migration
VR 3418	Polizeiposten und Stützpunkte

Baudirektion

VR 3302	Baudirektion Direktionssekretariat
---------	------------------------------------

Justizwesen

GA 4001	Strafgericht
GA 4003	Überweisungsbehörde UeB

Schweizerisches Bundesarchiv, Bern (BAR), Hauptabteilung E (Archiv des Bundesstaates seit 1848)

Angaben der BAR-Quellen in den Fussnoten gemäss AIS-Signatur aus der Online-Recherche: + (vorangestellt) CH-BAR + evtl. Aktenzeichen (AZ) + Titel + Zeitraum: z. B.: CH-BAR#E4300C#1971/80#22*, AZ 073-13, Basel-Land (110.2.5.), 1956-1964 (Dossier)

Justiz- und Polizeiwesen

- E 4001 (C) EJPD, Departementssekretariat
 E 4001 (D) EJPD, Departementssekretariat
 E 4260 (C) EJPD, Polizeiabteilung
 E 4260 (D-01) EJPD, Bundesamt für Polizeiwesen
 E 4300 (B) EJPD, Eidg. Fremdenpolizei
 E 4300 (C) EJPD, Eidg. Fremdenpolizei
 E 4300 (C-01) EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen
 E 4800 I EJPD, Polizeiabteilung: Handakten Heinrich Rothmund

Wirtschaft

- E 7170 (A) EVD, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
 E 7170 (B) EVD, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
 E 7175 (B) EVD, BIGA/Arbeitskraft und Auswanderung

Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Basel (SWA)

- Aemter 603 Kantonales Arbeitsamt Basel-Landschaft. Dokumentensammlung
 Biogr. Ballmer, Adolf. Dokumentensammlung
 Biogr. Loeliger, Ernst. Dokumentensammlung
 Bv R 10 Verband Schweizerischer Arbeitsämter. Dokumentensammlung
 Bv R 10 Jahresbericht. Verband Schweizerischer Arbeitsämter (1920 ff.)
 Bv R 10 Protokoll der Verbands-Versammlung. Verband Schweizerischer Arbeitsämter (1920–1941)
 Vo M 77a Ausländische Arbeitskräfte. allgemein. Broschüren
 Vo M 77a Ausländische Arbeitskräfte. allgemein. Zeitungsartikel
 Vo M 77a Ausländische Arbeitskräfte. Schweiz. Broschüren
 Vo M 77a Ausländische Arbeitskräfte. Schweiz. Zeitungsartikel
 Vo M 77e BL Ausländische Arbeitskräfte. Kanton Baselland. Broschüren
 Vo M 77e BL Ausländische Arbeitskräfte. Kanton Baselland. Zeitungsartikel
 Vo M 77e BSc Ausländische Arbeitskräfte. Kanton Basel-Stadt. Broschüren und Zeitungsartikel

12.1.2 Gedruckte Quellen**Zeitgenössische Veröffentlichungen und amtliche Publikationen**

- 142.20 Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) (BS 1 121). Chronologie, in: Der Bundesrat. Das Portal der Schweizer Regierung, Bundesrecht. Systematische Rechtsammlung, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19310017/history.html> (29. 9. 2016).
 Ackermann Franz, Arbeitsmarktstatistik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 364 f.
 Ackermann Franz, Wanderungsstatistik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 411 f.

- Allenspach Heinz (Hg.), *Arbeitgeberpolitik in der Nachkriegszeit 1948–1967*, Bern 1968.
- Allenspach Heinz, *Die ausländischen Arbeitskräfte im Wirtschaftsgeschehen der Schweiz*, in: *Schweizerische Monatshefte*, 49 (1969), *Die Fremdarbeiterfrage* (1.-August-Heft), S. 482–488.
- Allenspach Heinz, *Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in Europa und der Schweiz*, in: *Wirtschaftspolitische Mitteilungen*, 22/1 (1966).
- Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (AS).
- Amtsbericht des Regierungsrates an den Landrat über die Amtsführung im Jahre ... (AB BL).
- Amtskalender Kanton Basel-Landschaft (bis 1964: Amts- und Terminkalender für die Staats- und Gemeindebeamten des Kantons Basellandschaft).
- Atteslander Peter, *Probleme der sozialen Anpassung. Eine soziologische Untersuchung über den Zuzug nach der Stadt Zürich*, Köln 1956 (Diss., Zürich 1952).
- Aubert Jean-François, *Le statut des étrangers en Suisse*, in: *Zeitschrift für schweizerisches Recht (ZSR)*, 77/1 (1958), S. 215 ff.
- Ausserparlamentarische Kommissionen, in: *Der Bundesrat. Das Portal der Schweizer Regierung*, <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/ausserparlamentarische-kommissionen.html> (29. 9. 2016).
- Bachmann Fritz, *Industrie- und Gewerbestatistik*, in: *Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.)*, *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern 1955, Bd. 1, S. 389 f.
- Ballmer Adolf, *Die gewerbliche und industrielle Gütererzeugung im Wandel der Zeiten*, in: *Basellandschaftliche Kantonalbank (Hg.)*, *Beiträge zur Entwicklungsgeschichte des Kantons Basel-Landschaft*, Liestal 1964, S. 89–240.
- Banz Marcel, *Die deutschen und französischen Grenzgänger auf dem baselstädtischen Arbeitsmarkt* (Mitteilungen des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt Nr. 78), Basel 1964 (Diss. phil., Basel).
- Basel-Landschaft, Hochbauamt, Basel-Landschaft, Bau- und Umweltschutzdirektion, Basel-Landschaft, Arbeitsamt, Arbeitsamt, s. l. 1989.
- Basel-Landschaft, Statistisches Amt, *Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Landschaft*, Liestal 1975.
- Basellandschaftliche Kantonalbank (Hg.), *Beiträge zur Entwicklungsgeschichte des Kantons Basel-Landschaft*, Liestal 1964.
- Basel-Stadt, Erziehungsdepartement, Ressort Schulen, *Vademecum ein Leitfaden für Lehrkräfte zur Schulung fremd- und mehrsprachiger Kinder und Jugendlicher in Basel-Stadt*, 2. Aufl., Basel 2000.
- Basler Volkswirtschaftsbund, *Grenzgänger in Basel. Informationsschrift für badische Grenzgänger in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft*, Basel 1984.
- Behrendt Richard F., *Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte in soziologischer Sicht*, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin*, 8/6 (1963), *Gastarbeiter*, S. 337–344.
- Benz Urs, *Die ordentliche Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz*, Zürich 1968.
- Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung (vom 22. September 1969), in: *BBl* 1969, S. 1065.
- Besmer Hans-Jörg, *Die Einstellung der Schweizer Arbeiter zum Italiener. Eine sozialpsychologische Studie*, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin*, 8/6 (1963), *Gastarbeiter*, S. 355–360.
- Bickel Wilhelm, *Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum*, in: *Die Schweiz. Jahrbuch*

- der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 33 (1962), Die Schweiz in einer Welt der Entwicklung, S. 128–142.
- Bickel Wilhelm, Bevölkerungspolitik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 296–300.
- Bickel Wilhelm, Binnenwanderungen, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. 1, S. 290 f.
- Bickel Wilhelm, Wanderungen, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 290–295.
- Böhi Hans, Konjunkturverlauf, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 38–47.
- Böhler Eugen, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 169 und 182, 1965.
- Böhler Eugen, Konjunktur- und Krisenpolitik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 32–38.
- Bonny Jean-Pierre, Fremdarbeiterproblem und Schwarzenbach-Initiative, in: Handwerk und Gewerbe, 4 (1970), S. 34–39.
- Brunner John, Wirtschaftliche Überfremdung, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. 2, S. 435–437.
- Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BBl).
- Burckhardt Lukas, Salin Edgar, Arbeitsstreitigkeiten und Einigungswesen, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 115–119.
- Bütler Hugo, Die Fremdarbeiterfrage, ein Bericht, in: Schweizerische Monatshefte, 49 (1969), Die Fremdarbeiterfrage (1.-August-Heft), S. 450–465.
- Boscardin Lucio, Die italienische Einwanderung in die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946–1959, Zürich 1962 (Diss. Staatswiss., Basel).
- Braun Rudolf, Die ausländischen Arbeitskräfte als Streitgegenstand der schweizerischen Politik, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften, 1965, S. 100–108.
- Braun Rudolf, Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz, Erlenbach 1970.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) (Hg.), Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte: Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, Bern 1964.
- Bundesamt für Industrie Gewerbe und Arbeit (BIGA), Handbuch der schweizerischen Sozialstatistik. 1932–1971, Bern 1973 (Volkswirtschaft, Sonderheft Nr. 85, hg. vom EVD).
- Bundesamt für Migration (BFM), Migrationsbericht 2011, Wabern 2012.
- Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (vom 17. März 1965), in: AS 1965, S. 397–410.
- Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien über Soziale Sicherheit (vom 18. September 1963), in: AS 1963, S. 725–766.

- Bundesbeschluss betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Italien über Sozialversicherung (vom 21. Dezember 1953), in: AS 1953, S. 241–251.
- Bundesbeschluss über das Republikanische Volksbegehren «zum Schutze der Schweiz» (4. Überfremdungsinitiative) (vom 8. Oktober 1976), in: BBl 1976, S. 643 f.
- Bundesbeschluss über das Volksbegehren «zur Beschränkung der Einbürgerungen» (5. Überfremdungsinitiative) (vom 8. Oktober 1976), in: BBl 1976, S. 645 f.
- Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung (vom 15. März 1968), in: BBl 1968, S. 526 f.
- Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung (vom 20. März 1970), in: BBl 1970, S. 526 f.
- Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz (vom 28. Juni 1974), in: BBl 1974, S. 171 f.
- Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in der Schweiz (vom 28. September 1961), in: AS 1961, S. 981–988.
- Bundesgesetz über Abänderung und Ergänzung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 8. Oktober 1948), in: AS 1948, S. 221–227.
- Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 26. März 1931), in: AS 1931, S. 279–288.
- Bundesgesetz über die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (vom 20. Dezember 1968), in: AS 1968, S. 767–788.
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005, in: AS 2007, S. 5437–5496.
- Bundesratsbeschluss betreffend Änderung der Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 7. März 1941), in: AS 1941, S. 247.
- Bundesratsbeschluss betreffend Änderung der Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 11. April 1947), in: AS 1947, S. 307–310.
- Bundesratsbeschluss betreffend Änderung des Bundesratsbeschlusses über die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 15. November 1966), in: AS 1966, S. 1446–1448.
- Bundesratsbeschluss betreffend Änderung des Bundesratsbeschlusses über die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 19. Januar 1965), in: AS 1965, S. 59.
- Bundesratsbeschluss betreffend die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 27. April 1934), in: AS 1934, S. 337–342.
- Bundesratsbeschluss betreffend politische Reden von Ausländern (vom 24. Februar 1948), in: AS 1948, S. 119 f.
- Bundesratsbeschluss über Änderung der fremdenpolizeilichen Regelung (vom 10. April 1946), in: AS 1946, S. 466.
- Bundesratsbeschluss über Änderungen der fremdenpolizeilichen Regelung (vom 7. März 1947), in: AS 1947, S. 142–145.
- Bundesratsbeschluss über den Widerruf von Aufenthaltsbewilligungen von ausländischen Arbeitskräften (vom 17. Mai 1949), in: AS 1949, S. 455 f.
- Bundesratsbeschluss über die Abänderung des Bundesratsbeschlusses betreffend die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 27. April 1934 (vom 28. August 1934), in: AS 1934, S. 626.

- Bundesratsbeschluss über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (vom 16. März 1970), in: AS 1970, S. 305–313.
- Bundesratsbeschluss über die Begrenzung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte (vom 28. Februar 1968), in: AS 1968, S. 362–370.
- Bundesratsbeschluss über die Begrenzung und Herabsetzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften (vom 26. Februar 1965), in: AS 1965, S. 119–126.
- Bundesratsbeschluss über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte (vom 1. März 1963), in: AS 1963, S. 190–192.
- Bundesratsbeschluss über die Gebührenordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 30. Dezember 1955), in: AS 1955, S. 1190–1193.
- Bundesratsbeschluss über die Meldung wegziehender Ausländer (vom 20. Januar 1971), in: AS 1971, S. 65 f.
- Bundesratsbeschluss über die Zusammenarbeit der Fremdenpolizei mit den Behörden des Arbeitsnachweises (vom 20. Januar 1948), in: AS 1948, S. 36.
- Bundesratsbeschluss über die Zusicherung der Aufenthaltbewilligung zum Stellenantritt (vom 19. Januar 1965), in: AS 1965, S. 58.
- Bundesratsbeschluss über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden (vom 21. April 1949), in: AS 1949, S. 398 f.
- Bundesratsbeschluss über die Zuständigkeit der Fremdenpolizeibehörden (vom 13. März 1964), in: AS 1964, S. 370 f.
- Bundesratsbeschluss über Einreise und Anmeldung der Ausländer (vom 10. April 1946), in: AS 1946, S. 463–465.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 29. Mai 1874), in: *Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947*, S. 3–45.
- Calvaruso Claudio, *Sous-prolétariat en Suisse. 192 mille travailleurs saisonniers: Pourquoi?*, Yverdon 1971.
- Charles Maria, *Entwicklung der beruflichen Segregation nach Geschlecht und nach Staatsangehörigkeit in der Schweiz, 1970–2000*, Neuenburg 2005 (Bundesamt für Statistik).
- Chaze Jean-Paul, Gorini Anna, *Ein- und Auswanderung nach Alter und Geschlecht für die Periode 1948–1980*, Neuenburg 2002 (Bundesamt für Statistik).
- Chopard Théo (Hg.), *Die Schweiz. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, 33 (1962), *Die Schweiz in einer Welt der Entwicklung*.
- Chronologische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft (GS BL).
- Diplomatische Dokumente der Schweiz, Datenbank, <http://db.dodis.ch>.
- Diplomatische Dokumente der Schweiz, e-Dossier: 50 Jahre Migrationsabkommen mit Italien, <http://www.dodis.ch/de/themendossiers/e-dossier-50-jahre-migrationsabkommen-mit-italien> (12. 8. 2014).
- Dürrenmatt Peter, *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in staatspolitischer Sicht*, in: *Industrielle Organisation. Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 30/6 (1961), S. 259–264.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), *Förderung der gesellschaftlichen Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer durch die Sozialpartner / Eidgenössische Kommission für Ausländerprobleme*, Bern 1977.
- Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) (Hg.), *terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration*, 1 (2002), *Welche Kultur?*
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), *Einbürgerung: Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht*, Bern 2012.

- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (Hg.), *terra cognita*.
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, 9 (2006), Welche Integration?
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (Hg.), *terra cognita*.
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, 14 (2009), Neue Migrations-
landschaft Schweiz.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (Hg.), *terra cognita*.
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, 15 (2009), Transnationalität.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (Hg.), *terra cognita*.
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, 19 (2011), Föderalismus.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) (Hg.), *terra cognita*.
Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, 21 (2012), Öffnung und
Abwehr im Widerstreit.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM), Über uns. Geschichtliches,
<http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/ueber-uns/hist.html> (16. 9. 2014).
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), TANGRAM. Das Bulletin
der EKR, <http://www.ekr.admin.ch/dokumentation/00138/index.html?lang=de>
(31. 10. 2012).
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR), TANGRAM, 29 (2012),
Berufswelt.
- Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Ausgewogenes
Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen
Wohnbevölkerung, Bern 1979.
- Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Die Stellung
der Ausländer im politischen Leben der Schweiz, Bern 1976.
- Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Förderung
der gesellschaftlichen Eingliederung der Ausländer auf dem Wege der Schulung
ihrer Kinder: Empfehlungen der Eidgenössischen Konsultativkommission
für das Ausländerproblem (EKA) vom November 1976, Bern 1977.
- Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Konzept
zum Ausländerproblem, s. l. 1975.
- Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Kulturelle Aspekte
des Ausländerproblems, Bern 1979.
- Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Menschliche
Probleme der ausländischen Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen,
Bern 1976.
- Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Tätigkeit
der kantonalen/regionalen/kommunalen Arbeitsgemeinschaften, Koordinations-
stellen, Kontaktstellen, Bern 1980.
- Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Zur Tätigkeit
der Eidgenössischen Konsultativkommission für das Ausländerproblem (EKA),
Bern 1977.
- Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem, Jean-Christian
Lambelet, René L. Frey, Walter Wittmann, Walddemar Jucker, Volkswirtschaft-
liche Auswirkungen einer drastischen und raschen Reduktion des Ausländer-
bestandes im Sinne der 3. Überfremdungsinitiative (Volksbegehren gegen
die Überfremdung und Übervölkerung der Schweiz), Bern 1974.
- Eidgenössische Migrationskommission (EKM), [http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/
home.html](http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home.html) (30. 9. 2016).
- Eidgenössische Migrationskommission (EKM), Empfehlungen, [http://www.ekm.
admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/empfehlungen.html](http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/empfehlungen.html) (30. 9. 2016).

- Eidgenössische Migrationskommission (EKM), Jahresberichte, <http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/jahresberichte.html> (30. 9. 2016).
- Eidgenössische Migrationskommission (EKM), Materialien zur Migrationspolitik, <http://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/materialien.html> (30. 9. 2016).
- Eidgenössische Migrationskommission (EKM), terra cognita. Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, <http://www.terra-cognita.ch/d/index.asp> (30. 9. 2016).
- Eidgenössisches Statistisches Amt, Wie wohnen die Ausländer in der Schweiz? Ergebnisse der eidg. Volkszählung vom 1. Dezember 1960, in: Die Volkswirtschaft. Wirtschaftliche und sozialstatistische Mitteilungen, hg. vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement, Nr. 2, Februar 1965, S. 46–55.
- EJPD, Aus BFA wird IMES. Medienmitteilungen, EJPD, 7. 3. 2003, <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2003/2003-03-07.html> (20. 6. 2014).
- Engler Hermann, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) – Rückblick auf 100 Jahre Arbeitsmarktpolitik, in: Verband Schweizerischer Arbeitsämter VSAA (Hg.), 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), Bern 2004, S. 7–19.
- Fehrlin Wolfram, Die Rechtsgleichheit der Ausländer in der Schweiz, Bern 1952 (Diss. jur.).
- Frisch Max, Öffentlichkeit als Partner, Frankfurt a. M. 1967.
- Frisch Max, Überfremdung. Rede zur Jahreskonferenz der Vereinigung kantonaler Fremdenpolizeichefs in Luzern, am 1. September 1966, in: Die Weltwoche, 9. 9. 1966.
- Frisch Max, Vorwort, in: Seiler Alexander J., Siamo italiani. Die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz, Zürich 1965, S. 7–10.
- Fritzsche Bruno, Die Schweiz zwischen Tradition und Fortschritt. Das Problem der Überfremdung aus der Sicht des Historikers, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen, 25/10 (1969).
- Fröhlich Stephan, Niederlassungsrecht und Freizügigkeit in der EWG und EFTA, Zürich 1965 (Diss. jur., Zürich 1964).
- Furger Fridolin, Konjunkturbeobachtung, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 29–32.
- Gallas Teresa, Praktische Erfahrungen in der Betreuung italienischer Arbeitskräfte, in: Zeitschrift für Präventivmedizin, 8/6 (1963), Gastarbeiter, S. 370–380.
- Gass Alfred, Die Beschäftigungspolitik der Schweiz, Zürich 1963.
- Gasser Christian, Der Gotthard-Bund. Eine schweizerische Widerstandsbewegung. Aus den Archiven 1940–1948, Bern 1984.
- Gasser Christian, Der zukünftige Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften im Lichte der langfristigen Entwicklung, in: Industrielle Organisation. Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 11 (1956), S. 405–412.
- Gasser Christian, Die Arbeitskraft in der wachsenden Wirtschaft, in: Die Schweiz. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 33 (1962), Die Schweiz in einer Welt der Entwicklung, S. 79–87.
- Gasser Christian, Die Assimilation ausländischer Arbeitskräfte aus der Sicht des Unternehmers, in: Zeitschrift für Präventivmedizin, 8/6 (1963), Gastarbeiter, S. 411–415.

- Gebührentarif zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Änderung vom 27. November 1972 (Verordnung), in: AS 1972, S. 2743–2745.
- Gnehm Adrian Hugo, Ausländische Arbeitskräfte – Vor- und Nachteil für die Volkswirtschaft, Bern 1966.
- Gordon Harry, Ackermann Franz, Kollektive Arbeitsstreitigkeiten, Statistik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 393.
- Grässle Albert, Der Arbeitsmarkt und die ausländischen Arbeitskräfte als wirtschaftliches, soziales und politisches Problem, St. Gallen 1960 (Soziale Schriftenreihe des Landesverbandes freier Schweizer Arbeiter).
- Gridazzi Mario, Probleme der Vollbeschäftigung in der Schweiz, in: Gewerkschaftliche Rundschau, 42/11 (1950), S. 326–344.
- Gridazzi Mario, Sozialismus, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 331–334.
- Gschwend Lukas et al., Geschichte der KKJPD 1905–2005. Festgabe zum hundertjährigen Bestehen, Zürich 2005.
- Guggenbühl Adolf, Der Ausländer in der Schweiz. Zusammenfassung des Referates, gehalten an der 1. Generalversammlung der schweizerischen Gesellschaft für Sozialforschung am 15. Januar 1960 in Zürich, Zürich 1960.
- Guggenbühl Adolf, Die Schweizer sind anders. Die Erhaltung ihrer Eigenart – eine Frage der nationalen Existenz, Zürich 1967.
- Guggenbühl Adolf, Kein einfach Volk der Hirten. Betrachtungen zur schweizerischen Gegenwart, Zürich 1956.
- Guggenbühl Adolf, Wirtschaftsexpansion und Überfremdung; ein staatspolitisches Problem, in: Die Schweiz. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 33 (1962), Die Schweiz in einer Welt der Entwicklung, S. 143–156.
- Gutzwiller Peter Max, Arbeitsbewilligungen für Ausländer: Sammlung eidgenössischer und kantonaler Erlasse, Begrenzungsmassnahmen des Bundes, Ausführungsvorschriften der Kantone, Zürich 1975.
- Hagmann Hermann-Michel, Les travailleurs étrangers, chance et tourment de la Suisse. Problème économique, social, politique, phénomène sociologique, Lausanne 1966.
- Hauser Mathilde, Die den Ausländern in der Schweiz garantierten Freiheitsrechte, Winterthur 1961 (Diss. jur., Zürich 1957).
- Heintz Peter, Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim, Das Fremdarbeiterproblem aus soziologischer Sicht, in: Schweizerische Monatshefte, 49 (1969/70), Die Fremdarbeiterfrage (1.-August-Heft), S. 466–473.
- Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Institut für Betriebswirtschaft (Hg.), Die Schweiz und die ausländischen Arbeitskräfte: öffentliche Vortragstagung, Donnerstag/Freitag, 12./13. März 1970, Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1970.
- Hofmann Emil, Das schweizerische Fremdenpolizeirecht, Luzern 1954.
- Hofmann Emil, Die Erwerbstätigkeit im Sinne des schweizerischen Fremdenpolizeirechtes, in: Schweizerische Juristenzeitung, 51/15 (1955), S. 233–237.
- Hofmann Emil, Kleiner Wegweiser durch das schweizerische Fremdenpolizeirecht; unter Berücksichtigung der seit 1. Sept. 1939 erlassenen Bundesvorschriften, Bern 1942.
- Holzer Max, Arbeitsmarktpolitik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 98–102.

- Holzer Max, Die Gefahr der Überfremdung, in: Gewerbliche Rundschau 1963, S. 121–126.
- Holzer Max, Die Zulassungspolitik in der Schweiz, in: Industrielle Organisation. Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 30/6 (1961), S. 252–258.
- Holzer Max, Konjunktur- und Krisenpolitik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. 2, S. 41–50.
- Holzer Max, Wirtschaftspolitik, Organe, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 589–594.
- Huber Klaus, Die ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, Solothurn 1963 (Diss., Bern 1962).
- Industrie-Gesellschaft für Schappe (Basel), SIS Société Industrielle pour la Schappe Bâle, Basel 1945.
- Jaussi Nelli, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse der Spitäler. Referat von Frl. Dr. N. Jaussi, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Bern, gehalten am VESKA-Fortbildungskurs, 21. September 1965 in Brunnen, in: VESKA. Offizielles Organ des Verbandes schweizerischer Krankenanstalten. Zeitschrift für das schweizerische Krankenhauswesen, 30/3 (1966), S. 202–206.
- Jaussi Nelli, Die Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte, in: Zeitschrift für Präventivmedizin, 8/6 (1963), Gastarbeiter, S. 361–369.
- Jaussi Nelli, Frauenarbeit, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 488–491.
- Jezler Robert, Bürgerrecht, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 321–323.
- Jobin Albert, Arbeitsnachweis, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. 1, S. 88–90.
- Jobin Albert, Arbeitsvermittlung, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 119–122.
- Jobin Albert, Le problème des migrations, in: Chambre de commerce internationale, Comité national suisse (Hg.), Le problème des migrations / Barriers to immigration, Zürich 1946, S. 5–26.
- Jöhr Walter Adolf, Wirtschaftspolitik, Gesamtüberblick, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 579–589.
- Junod Yves, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK). 1944–1994. Festschrift zum 50. Jubiläum der Konferenz, Marly 1994.
- Kamer Armin, Assimilation in einer wachsenden Industriestadt. Dargestellt am Beispiel der Zuzüger in der zweisprachigen Gemeinde Biel, Bern 1963 (Diss. rer. pol., Bern 1962).
- Kammermann Hans, Der Familiennachzug der ausländischen Arbeitskräfte. Eine Überprüfung auf Verfassungsmässigkeit und Menschenrechte, Zürich 1976 (Diss. jur., Zürich).
- Kammermann Iwan Walter, Die fremdenpolizeiliche Ausweisung von Ausländern aus der Schweiz, Bern 1948 (Diss. jur., Bern 1947).

- Kanton Basel-Landschaft, Behördenverzeichnis des Kantons Basel-Landschaft. Sicherheitsdirektion (SID). Amt für Migration, <http://www.baselland.ch/fremdenpolizei-htm.293397.o.html> (24. 10. 2012).
- Kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 und zur eidgenössischen Vollziehungsverordnung hiezu vom 5. Mai 1933 sowie zum Bundesratsbeschluss betreffend die Gebühren-Ordnung zu diesen Erlassen vom 27. April 1934. (Vom 8. Oktober 1934.) In: Gesetzessammlung für den Kanton Basel-Landschaft. Achtzehnter Band (1933–1942), S. 89–93.
- Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt (Hg.), «... Ordnung, Planung und Einheitlichkeit in den Arbeitsmarkt bringen». 100 Jahre Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt, 1890–1990, Basel 1990.
- Kaufmann Max, 25 Jahre Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, in: Volkswirtschaft, 28/11 (1955), S. 416 f.
- Kaufmann Max, Internationale Arbeitsorganisation, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 670–672.
- KIGA BL Informations-Bulletin (Pressebulletins des kantonalen Arbeitsamtes), 1960 ff. (StABL, AD 10.9136).
- Kipfer André, Die Bedeutung des Zentralen Ausländerregisters der Eidgenössischen Fremdenpolizei, in: Verwaltungs-Praxis, 30/10 (1976), S. 13–15.
- Klaus Fritz, 50 Jahre Verband der Industriellen von Baselland, Liestal 1969.
- Klaus Fritz, Baselland zwischen Strom und Berg, Genf 1959 (Städte und Landschaften der Schweiz, Bd. 6).
- Klaus Fritz, Chumm ins Baselbiet. ein illustrierter Führer durch den Kanton Baselland, Liestal 1964.
- Kleemann Josef, Die internationale Freizügigkeit der Arbeit. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte, Winterthur 1965 (Diss. Wirtschaftswiss., St. Gallen 1963).
- Klingler Walter, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, in: Verwaltungs-Praxis. Monatsschrift für Verwaltungsorganisation, Bildungs- und Beamtenfragen, 18/10 (1964), S. 268–275.
- Kneschaurek Francesco, Die Rekrutierung von Arbeitskräften im europäischen Raum im Zuge eines weiter fortschreitenden wirtschaftlichen Wachstums, in: Industrielle Organisation. Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 30/6 (1961), S. 247–251.
- Kneschaurek Francesco, Ein kleines Land vor den Problemen der weltwirtschaftlichen Expansion, in: Die Schweiz. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 33 (1962), Die Schweiz in einer Welt der Entwicklung, S. 9–27.
- Kneschaurek Francesco, Konjunktur- und Wachstumspolitik in der Schweiz. Das langfristig gültige, ausgewogene konjunkturpolitische Programm der St. Galler Doktoranden, Zürich 1965.
- Kneschaurek Francesco, Arbeitsgruppe Perspektivstudien, Entwicklungsperspektiven der schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000, St. Gallen 1969.
- Kneschaurek Francesco, Peter Meier, Der sektorale Strukturwandel in der Schweiz von 1960 bis 1980, Diessenhofen 1983.
- Koller Albert, Volkszählungen, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 409–411.
- Kopp Hans W., Föderalismus und wirtschaftliche Expansion, in: Die Schweiz. Jahrbuch

- der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 33 (1962), Die Schweiz in einer Welt der Entwicklung, S. 214–228.
- Küng Emil, Ausländische Arbeitskräfte und schweizerischer Arbeitsmarkt, Bulletin des Schweizerischen Bankvereins, 3 (1958).
- Ladame Paul-Alexis, *Defending Switzerland*, Delmar (NY) 1999.
- Ladame Paul-Alexis, *L'assemblée générale des Nations Unies*, Paris 1949.
- Ladame Paul-Alexis, *Une caméra contre Hitler. Souvenirs du rédacteur en chef du Ciné Journal Suisse (1939–1945)*, Genf 1997.
- Ladame Paul-Alexis, Freymond Jacques, *Le rôle des migrations dans le monde libre*, Genf 1958.
- Lemberg Eugen, Alter und neuer Nationalismus. Vom Stellenwert des Nationalen in unserer Zeit, in: *Schweizerische Monatshefte*, 49 (1969), Die Fremdarbeiterfrage (1.-August-Heft), S. 474–482.
- Lischer Rolf (Red.), *Integration – (k)eine Erfolgsgeschichte. Ausländische Kinder und Jugendliche im schweizerischen Bildungssystem*, hg. vom Bundesamt für Statistik, Bern 1997.
- Loeliger Ernst, Anfänge der Zusammenarbeit mit Basel, in: *Stiftung für Baselbieter Zeitgeschichte (Hg.), Baselland bleibt selbständig. Von der Wiedervereinigungsidee zur Partnerschaft*, Liestal 1985, S. 333–344.
- Luchsinger Annemarie, Einige Hinweise zur Verpflegung von Ausländern in der Schweizer Industrie, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin*, 8/6 (1963), Gastarbeiter, S. 408–410.
- Ludwig Carl, *Die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart (1957)*. Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte, Bern 1966 (1957).
- Ludwig Carl, *Die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart*. Beilage zum Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zur Gegenwart, Bern 1966 (1957).
- Macheret Augustin, *L'immigration étrangère en Suisse à l'heure de l'intégration européenne*, Genf 1969.
- Mäder Elmar, Die Rechtsgrundlagen für die Einreise ausländischer Arbeitskräfte, in: *Vortragswoche SMUV 1961*, Bern 1962, S. 21–39.
- Mäder Elmar, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz, in: *Die Schweiz. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, 30 (1959), Die Kraft der Schwachen in der Eidgenossenschaft, S. 191–197.
- Marti Max Bernhard, *Die Handels- und Gewerbefreiheit der Ausländer in der Schweiz*, Bern 1963 (Diss. jur., Bern 1962).
- Moser Hans Peter, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Schweiz, in: *Vorstand des Schweizerischen Juristenvereins (Hg.), Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins*, 3 (1967), S. 325–488.
- Muller Philippe, *Vingt ans de présence politique*, Boudry 1974.
- Müller Theodor, Das Wohnungsproblem der ausländischen Arbeitskraft, in: *Zeitschrift für Präventivmedizin*, 8/6 (1963), Gastarbeiter, S. 403–407.
- Niederer Arnold, Kulturelle und soziale Aspekte der südeuropäischen Einwanderung in die Schweiz, in: *Ethnologia Europaea*, 8 (1975), S. 44–55.
- Niederer Arnold, Überfremdung und Fremdarbeiterpolitik, in: *Stimmen zur Staats- und Wirtschaftspolitik*, 46 (1969).
- Niederer Arnold, Unsere Fremdarbeiter, volkscundlich betrachtet, in: *Wirtschaftspolitische Mitteilungen*, 23/5 (1967).
- Nydegger Alfred, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte im Rahmen

- der schweizerischen Konjunkturpolitik, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 3 (1963), S. 321–332.
- Nydegger Alfred, Die statistische Erfassung der Arbeitskräfte in der Schweiz, in: Aussenwirtschaft, 20/2 (1965), S. 144–161.
- Nydegger Alfred, Gedanken zur staatlichen Wachstumspolitik in der Schweiz, in: Die Schweiz. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 33 (1962), Die Schweiz in einer Welt der Entwicklung, S. 40–52.
- Nydegger Alfred, Strukturpolitik und Fremdarbeiterbeschränkung, in: Wirtschaft und Recht, 1 (1965), S. 1–17.
- Ott Walter, Bevölkerungsbewegung und Zivilstandsänderungen, Statistik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 374–377.
- Park Robert E., Human Migration and the Marginal Man, in: The American Journal of Sociology, 33/6 (1928), S. 881–893.
- Pedotti Georg, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte, in: Gewerbliche Rundschau 1961, S. 128–136.
- Pedotti Georg, Der heutige Stand des Problems der ausländischen Arbeitskräfte, in: Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung 1963, S. 827–829.
- Pedotti Georg, Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte vom Standpunkt des Arbeitsmarktes aus, in: Gewerkschaftliche Rundschau 1960, S. 268 f.
- Pedotti Göri, Das Fremdarbeiterproblem und die gesetzliche Regelung, Bern 1971.
- Protokolle des Landrats des Kantons Basel-Landschaft (zitiert als: LRB [Landratsbeschluss]).
- Raymond-Duchosal Claire, Les Etrangers en Suisse, Paris 1929.
- Reck Oskar, Ist die Schweiz überfremdet?, Frauenfeld 1969.
- Reck Oskar, Nur Fremdenhasser und Profitjäger?, in: Schweizerische Monatshefte, 49 (1969), Die Fremdarbeiterfrage (1.-August-Heft), S. 429 f.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Hg.), Der Neubau des Kantonsspitals in Liestal 1957–1964, Liestal 1966.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Vorlage an den Landrat. Änderung des Dekrets zum Verwaltungsorganisationsgesetz: Umbenennung von Dienststellen. Vom 21. August 2001, <http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/parl-lk/vorlagen/2001/v199/2001-199.pdf> (24. 10. 2012).
- Renggli Paul, Arbeitsmarktpolitik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. 1, S. 83–87.
- Riedo René, Umriss zu einem Integrationskonzept, Bern 1996.
- Riedo René, Ryter Bernhard, Ausländer in der Gemeinde, hg. vom Schweizerischen Verband der Bürgergemeinden und Korporationen, vollst. überarb. 2. Aufl., Bern 1989.
- Rothmund Heinrich, Die Schweiz durch die Brille der Fremdenpolizei. Vortrag, gehalten an der Delegiertenversammlung der Neuen Helvetischen Gesellschaft in Zürich am 3. April 1937, Mitteilungen der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 23/5–6 (1937), S. 49–56.
- Ruth Max, Einbürgerung, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. 1, S. 352–354.
- Ruth Max, Einwanderung, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. 1, S. 289 f.

- Ruth Max, *Fremdenpolizeirecht der Schweiz*, Zürich 1934.
Sammlung der Eidgenössischen Gesetze (AS) (1850–1968 auch Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen).
- Schlegel Kaspar, *50 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter – 1903–1953. Jubiläumsbericht*, s. l. 1953.
- Schmidt Dora, Jaussi Nelli, *Frauenarbeit und Arbeitslosigkeit*, s. l. 1935.
- Schumacher Franz, *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte*, in: *Rote Revue* 43/12 (1964), S. 337–342.
- Schwarb Ernst, *Arbeitsmarkt und Fremdarbeiterpolitik*, in: Allenspach Heinz (Hg.), *Arbeitgeberpolitik in der Nachkriegszeit 1948–1967*, Bern 1968, S. 211–245.
- Schwarzenbach James, *Die Überfremdung der Schweiz, wie ich sie sehe*, Zürich 1974.
- Schwarzenbach James, *Im Rücken das Volk*, Zürich 1980.
- Schweiz. Expertenkommission Migration, *Ein neues Konzept der Migrationspolitik*, Bern 1997.
- Schweizerische Bundeskanzlei (Hg.), *Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848–1947*, Bern 1949.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, *WBF lanciert neue Serie Nationaler Forschungsschwerpunkte*, Bern 2013, <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51452> (20. 1. 2014).
- Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), *Ein Jahrhundert schweizerischer Wirtschaftsentwicklung. Festschrift zum hundertjährigen Bestehen der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft 1864–1964*, Bern 1964.
- Schweizerischer Verband der Bürgergemeinden und Korporationen, *Die Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz / La naturalisation d'étrangers en Suisse / La naturalizzazione di stranieri in Svizzera*, Bern 1982.
- Seiler Alexander J., *Il vento di settembre – Storie di migranti / Septemberwind – Migrantengeschichten*, Berlin 2002 (Film).
- Seiler Alexander J., *Siamo italiani. Die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz. Mit einem Vorwort von Max Frisch*, Zürich 1965.
- Seiler Alexander J., *Gnant Rob, Kovach June, Siamo italiani – Die Italiener, Schweiz 1964* (Film).
- Senglet Jean-Jacques, *Arbeitsbeschaffung*, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, Bern 1955, Bd. 1, S. 81–86.
- Siegrist Georg, *Die Bevölkerungsentwicklung*, in: Basellandschaftliche Kantonalbank (Hg.), *Beiträge zur Entwicklungsgeschichte des Kantons Basel-Landschaft*, Liestal 1964, S. 37–62.
- Siegrist Georg, *Wohnungen und Mietpreise*, in: Basellandschaftliche Kantonalbank (Hg.), *Beiträge zur Entwicklungsgeschichte des Kantons Basel-Landschaft*, Liestal 1964, S. 317–328.
- Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Landschaft, hg. vom Statistischen Amt BL, Liestal (zitiert als: StJ BL).
- Staatsarchiv Basel-Landschaft, *Bestandesübersicht VR 3256 Kantonales Arbeitsamt*, Liestal 2012 (unveröffentlichtes Findbuch).
- Staatssekretariat für Migration (SEM), *Publikationen*, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/publikationen.html> (14. 8. 2016).
- Staatssekretariat für Migration (SEM), *Über uns. Das SEM*, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/ueberuns/sem.html> (14. 8. 2016).

- Statistisches Amt Basel-Landschaft, Die ausländische Bevölkerung. Daten, Trends, gesetzliche Grundlagen, Liestal 1994.
- Steiner Elsbeth, Den Ausländer nicht assimilieren, sondern «eingliedern». Ein Blick ins EKA-Archiv, in: terra cognita, 9 (2006), S. 94–96.
- Steiner Pascale, Rückblick. 37 Jahre EKA – Chronik einer Kommission (Auszug aus dem Jahresbericht 2007), http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/ekm/jb_d_07_web_hist.pdf (16. 10. 2012), S. 39–57.
- Swiss Migration News, <http://www.migration-news.ch> (30. 9. 2016).
- Thielmann Joseph, Grenzgänger – Gunst und Ungunst einer Mobilität, in: Deutschland-Schweiz. Schweiz-Deutschland. Zeitschrift der Handelskammer Deutschland-Schweiz, 22/2 (1973), S. 89–93.
- Thielmann Joseph, Grenzgänger – strukturell? Innerhalb Jahresfrist 2026 oder 10% weniger deutsche Grenzgänger in die Schweiz, in: Deutschland-Schweiz. Schweiz-Deutschland. Zeitschrift der Handelskammer Deutschland-Schweiz, 25/1 (1976), S. 17 f.
- Thielmann Joseph, Grenzgänger nicht im Schleudersitz? 110'809 Grenzgänger in der Schweiz gezählt – mehr Franzosen als Deutsche, in: Deutschland-Schweiz. Schweiz-Deutschland. Zeitschrift der Handelskammer Deutschland-Schweiz, 24/4 (1975), S. 205 f.
- Thoenen Ulrich Peter, Die Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation über die Behandlung der ausländischen Arbeitnehmer und deren Stellung in der Schweiz, Luzern 1953 (Diss. rer. pol., Bern 1953).
- Thommen Andreas, Survey-Analyse des Fremdarbeiterproblems. Ergebnisse einer Befragung von Schweizern zum Fremdarbeiterproblem, in: Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung, 42 (1971), S. 793–795.
- Trachsel Peter, Der Einsatz italienischer Arbeitskräfte in der schweizerischen Landwirtschaft, Winterthur 1958 (Diss. rer. pol., Bern 1957).
- Trautvetter Peter Martin, Die Ausweisung von Ausländern durch den Richter im schweizerischen Recht, Winterthur 1957 (Diss. jur., Zürich 1955).
- Trümpler Ernst, Leben mit Ausländern. Handbuch für ein besseres Zusammenleben, Schaffhausen 1973.
- Tuchtfeldt Egon, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, in: Wirtschaftsdienst, 45/12 (1965), S. 643–647.
- Tzaut Henri, Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, in: Schweizerische juristische Kartothek 1964.
- Tzaut Henri, Intégration des étrangers, in: Civitas, 30/4 (1974), S. 243–250.
- Übereinkommen zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland über den Grenzübertritt von Personen im kleinen Grenzverkehr (abgeschlossen in Basel am 25. Januar 1952, Datum des Inkrafttretens: 20. Dezember 1952), in: AS 1952, S. 4–11.
- Ullmann Christoph, Italienische Fremdarbeiter. Protokolle, Sozialbericht, Frauenfeld 1974.
- Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) (Hg.), 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), Bern 2004.
- Vereinbarung über den Austausch von Gastarbeitnehmern (Stagiaires) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland (abgeschlossen in Bonn am 2. Februar 1955, Datum des Inkrafttretens: 2. April 1955), in: AS 1955, S. 307–310.
- Vereinbarung über den Austausch von Gastarbeitnehmern (Stagiaires) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich (abgeschlossen

- in Bern am 19. März 1956, Datum des Inkrafttretens: 1. Mai 1956), in: AS 1956, S. 615–618.
- Vereinbarung zwischen der Schweiz und Italien über die Einwanderung italienischer Arbeitskräfte in die Schweiz (Abgeschlossen in Rom am 22. Juni 1948. Datum des Inkrafttretens: 15. Juli 1948), in: AS 1948, S. 838–844.
- Verfügung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements über den Stellenwechsel ausländischer Arbeitskräfte (vom 21. März 1949), in: AS 1949, S. 200.
- Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer (1917), in: AS 1933, S. 959.
- Verordnung über das Zentrale Ausländerregister (vom 25. September 1972), in: AS 1972, S. 2351–2354.
- Verordnung über die Durchführung eines Probelaufs für das Zentrale Ausländerregister (vom 30. Juni 1971), in: AS 1971, S. 977–979.
- Villa J.-L., Les difficultés d'adaptation du travailleur italien, in: Zeitschrift für Präventivmedizin, 8/6 (1963), Gastarbeiter, S. 393–402.
- Virot Marc, Vom Anderssein zur Assimilation. Merkmale zur Beurteilung der Assimilationsreife der Ausländer in der Schweiz, Bern 1968.
- Vogel Walter, Zum Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, in: Industrielle Organisation. Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 30/6–7 (1961), S. 245.
- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 5. Mai 1933), in: AS 1933, S. 289–304.
- Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (vom 1. März 1949), in: AS 1949, S. 228–244.
- Wegmüller Walter, Bevölkerungsberechnungen und -prognosen, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 372–374.
- Wehrli Bernhard, Wirtschaftliche Überfremdung, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 2, S. 452–455.
- Weigner Gladys, Moosbrugger Bernhard, Fremdarbeiter – überflüssig?, 2. Aufl., Zürich 1970.
- Wenk Erwin, Industrielle und gewerbliche Produktionsstatistik, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, Bd. 1, S. 390 f.
- Werner Henri, Fremdenpolizei in der Schweiz, Genf 1942.
- Willi Victor J., Überfremdung: Schlagwort oder bittere Wahrheit?, Bern 1970.
- Willi Victor J. (Hg.), Denkanstösse zur Ausländerfrage, Zürich 1974–1977.
- Winterberger Gerhard, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz, in: Wirtschaftspolitische Mitteilungen, 17/7–8 (1961).
- Wirz Eduard, Chumm ins Baselbiet. Ein illustrierter Führer durch den Kanton Basel-land, Liestal 1948.
- Wyler Julius, Gebürtigkeit und Heimat, in: Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hg.), Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1939, Bd. 1, S. 263–266.
- Wyss H., Die fabrikärztliche Betreuung der ausländischen Arbeitskraft, in: Zeitschrift für Präventivmedizin, 8/6 (1963), Gastarbeiter, S. 381–392.
- Zanoli Satuila, L'assimilation des travailleurs étrangers. Enquête sur les problèmes d'adaptation de 100 Italiens, ouvriers sur métaux dans une grande entreprise zurichoise, Neuenburg 1964.

- Zanolli Satuila, Untersuchung über Anpassungsprobleme von 100 italienischen Metallarbeitern in einem Grossunternehmen in Zürich, in: Zeitschrift für Präventivmedizin, 8/6 (1963), Gastarbeiter, S. 345–354.
- Ziegler Peter Ulrich, Die Stellung der Ausländer im und zum Aufenthaltsstaate. Die Situation der Ausländer in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung eines allfälligen Ausländerstimmrechtes und der sogenannten Überfremdung, Basel 1973 (Diss. jur., Basel).

Zeitungen und Periodika

- Abend-Zeitung, Basel (AZB).
 Basellandschaftliche Zeitung (BZ).
 Basler Nachrichten (BN).
 Landschäftler, Liestal (LS).
 National-Zeitung, Basel (NZ).
 Neue Zürcher Zeitung (NZZ).
 Die Schweiz. Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft (NHG).
 Schweizerische Monatshefte.
 Die Weltwoche (WW).

12.2 Nachschlagewerke

- Altermatt Urs, Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, 2. Aufl., Zürich 1992.
- Arlettaz Gérald, Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés: 1933–1945, Bern 1996.
- Arlettaz Gérald, Arlettaz Silvia, Les initiatives populaires liées à l’immigration et la présence étrangères, in: Arlettaz Silvia, Kellerhals-Maeder Andreas (Hg.), Werkstatt Bundesverfassung. Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998, Bern 1998, S. 90–140.
- Arlettaz Silvia, Kellerhals-Maeder Andreas (Hg.), Werkstatt Bundesverfassung. Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998, Bern 1998.
- Aubert Jean-François, Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998, Basel 1998.
- Basel-Landschaft, Statistisches Amt, Die ausländische Bevölkerung. Daten, Trends, gesetzliche Grundlagen, Liestal 1994.
- Basel-Landschaft, Statistisches Amt, Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1975.
- Bochsler Daniel et al., Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen, Bern 2004.
- Bösiger Stephan, Geschichte der Bundesverwaltung. Forschungsbericht, Bern 2010.
- Bundesamt für Industrie Gewerbe und Arbeit (BIGA), Handbuch der schweizerischen Sozialstatistik. 1932–1971, Bern 1973 (Volkswirtschaft, Sonderheft Nr. 85).
- Cerutti Mauro, Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870–1970), attraverso le fonti dell’Archivio federale, in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), Studien und Quellen, Bd. 20, Bern 1994, S. 11–104.

- Charles Maria, Entwicklung der beruflichen Segregation nach Geschlecht und nach Staatsangehörigkeit in der Schweiz, 1970–2000, Neuenburg 2005.
- Chaze Jean-Paul, Gorini Anna, Ein- und Auswanderung nach Alter und Geschlecht für die Periode 1948–1980, Neuenburg 2002.
- Departementsvorsteher, in: Der Bundesrat. Das Portal der Schweizer Regierung, <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrat/geschichte-des-bundesrats/schweizer-regierung-zusammensetzung-seit-1848/departementsvorsteher-liste.html> (29. 8. 2016).
- Fritzsche Bruno, Historischer Strukturatlas der Schweiz. Die Entstehung der modernen Schweiz, Baden 2001.
- Gees Thomas, Meier Mohseni Daniela, Kellerhals-Maeder Andreas, Gouvernementeale Aussenpolitik. Staatsverträge (1848–1996), Bundesratsentscheide zur Aussenpolitik (1918–1976) und Fallbeispiele, Bern 1999.
- Gutzwiller Peter Max, Arbeitsbewilligungen für Ausländer. Sammlung eidgenössischer und kantonaler Erlasse, Begrenzungsmaßnahmen des Bundes, Ausführungsvorschriften der Kantone, Zürich 1975.
- Gutzwiller Peter Max, Baumgartner Urs L., Schweizerisches Ausländerrecht. Die Rechtsstellung der Ausländer in der Schweiz, 2. neubearb. Aufl., München, 1997.
- Haug Werner, Migranten und ihre Nachkommen auf dem Arbeitsmarkt: ein Überblick, Neuenburg 2006.
- Historisches Personenlexikon des Kantons Basel-Landschaft, <https://personenlexikon.bl.ch/Hauptseite> (30. 9. 2016).
- Koller Guido et al. (Hg.), Flüchtlingsakten 1930–1950 / Dossiers de réfugiés 1930–1950 / Documenti sui rifugiati 1930–1950, Bern 1999.
- Ritzmann-Blickenstorfer Heiner, Historische Statistik der Schweiz, Zürich 1996.
- Salvisberg Esther, Heiniger Marcel, Ein- und Auswanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung von der Registerzählung zur Statistik, Neuenburg 2007.
- Stiftung Historisches Lexikon der Schweiz (HLS) (Hg.), Historisches Lexikon der Schweiz, 13 Bände, Basel 2002 ff., <http://www.hls-dhs-dss.ch>.
- Verwaltungsgeschichte, in: Schweizerisches Bundesarchiv, <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/service-publikationen/verwaltungsgeschichte.html> (30. 9. 2016).

12.3 Darstellungen

- Abderhalden Ursula, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit: unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Integration der Schweiz, Freiburg 1999.
- Abegg Bruno, Lüthi Barbara (Hg.), Small Number – Big Impact. Schweizer Einwanderung in die USA, Zürich 2006.
- Abrecht Stefan, Escalin Pierre, von Schönau Georg, Basel und die Grenzgänger – die Grenzgänger und Basel, in: Christoph Merian Stiftung (Hg.), Basler Stadtbuch 111 (1990), Basel 1991, S. 80–83.
- Abromeit Heidrun, Föderalismus: Modelle für Europa, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 22 (1993), S. 207–220.
- Achermann Alberto, Begrenzungsmaßnahme, Überregulierung oder Schutz? Die «angemessene Wohnung» als Voraussetzung für den Familiennachzug, in: terra cognita, 5 (2004), S. 56–60.

- Achermann Christin, Gass Stefanie, Staatsbürgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethnologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel, Zürich 2003.
- Achermann Vreny, Starke Ursula, Schiess Dorothea, Die Integration der «zweiten Italiener-Generation» unter besonderer Berücksichtigung der Elternarbeit der «ersten Generation»: dargestellt anhand einiger Beispiele aus Münchenstein, Winterthur und Glattfelden, Zürich 1982 (Abschlussarbeit Schule für soziale Arbeit).
- Aeschlimann Andrea (Hg.), Daheim in Italien, zu Hause in der Schweiz. Il prete nel letto. Lebensgeschichten italienischer Migrantinnen und Migranten. Biografie degli emigranti italiani anziani, Bern 2007.
- Akgün Lale, Thränhardt Dietrich (Hg.), Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Jahrbuch Migration / Yearbook Migration 2000/01. Münster 2001.
- Altermatt Urs, Xenophobie und Superpatriotismus. Die populistische Anti-Überfremdungsbewegung in der Schweiz der sechziger und siebziger Jahre, in: Jahrbuch für Zeitgeschichte 1980/81, Wien 1982, S. 167–193.
- Altermatt Urs, Bosshart-Pfluger Catherine, Tanner Albert (Hg.), Die Konstruktion einer Nation. Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.–20. Jahrhundert, Zürich 1998.
- Andersen Arne (Hg.), Perlon, Petticoats und Pestizide. Mensch-Umwelt-Beziehung in der Region Basel der 50er Jahre. Ausstellungskatalog, Basel 1994.
- Angenendt Steffen, Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa, Opladen 1997.
- Angenendt Steffen (Hg.), Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, München 1997.
- Appenzeller Stephan, Die Grenze. Tor zum Erfolg und Misserfolg der internationalen Strassenbahnlinie Basel–St. Louis, in: Chiquet Simone, Meyer Pascale, Vonarb Irene (Hg.), Nach dem Krieg. Grenzen in der Regio 1944–1948. Publikation zu den Ausstellungen in Lörrach (D), Liestal (CH), Mulhouse (F), Zürich 1995, S. 185–192.
- Appenzeller Stephan, Ein Rundgang durch die ersten 50 Jahre des Kantonalen Arbeitsamtes und seiner Vorläufer, in: Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt (Hg.), «... Ordnung, Planung und Einheitlichkeit in den Arbeitsmarkt bringen». 100 Jahre Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt, 1890–1990, Basel 1990, S. 5–26.
- Arend Michael, Fähnrich Peter, Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz, Basel 1991 (NFP 21: Kulturelle Vielfalt und nationale Identität).
- Argast Regula, «Wenn er aber Vogelfallen aufstellt, so bleibt er ein Fremder». Kategorien von Ungleichheit und Gleichheit im schweizerischen Assimilationsdiskurs 1919–2000, in: Thomas David et al. (Hg.), Die Produktion von Ungleichheiten, Zürich 2010, S. 183–194.
- Argast Regula, Die Bürgerrechtsgesetze im Kanton Baselland von 1835 und 1877 als Indikatoren kantonaler, kommunaler und individueller Interessen unter spezieller Berücksichtigung der Gemeinden Augst und Buckten, Basel 1995 (Lizentiatsarbeit).
- Argast Regula, Einbürgerungen in Liechtenstein vom 19. bis ins 21. Jahrhundert (Schlussbericht), Vaduz 2012.
- Argast Regula, Kontrolle, Integration, Abwehr. Das Schweizer Bürgerrecht als Sicherheitsdispositiv (1876–1926), in: Opitz Claudia, Studer Brigitte, Tanner Jakob (Hg.), Kriminalisieren, Entkriminalisieren, Normalisieren, Zürich 2006, S. 227–241.

- Argast Regula, Staatsbürgerschaft und Nation. Ausschliessung und Integration in der Schweiz 1848–1933, Göttingen 2007 (Diss., Zürich 2005).
- Argast Regula, Arlettaz Silvia und Gérald, Citoyenneté, nationalité et formation nationale en Suisse, 1798–1925, in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), Integration und Ausschluss (Studien und Quellen, Bd. 29), Bern 2003, S. 129–160.
- Argast Regula et al., Wer gehört dazu? Bürgerrechtsakten in der Schweiz als Instrumente von Ein- und Ausschluss, in: Kaufmann Claudia, Leimgruber Walter (Hg.), Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs, Zürich 2008, S. 104–115.
- Arlettaz Gérald, Démographie et identité nationale (1850–1914). La Suisse et la question des étrangers, in: Etudes et sources, vol. 11, Bern 1985, S. 83–175.
- Arlettaz Gérald, Die Schweiz und die Flüchtlinge / La Suisse et les réfugiés. 1933–1945, Bern 1996.
- Arlettaz Gérald, Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse, in: Relations internationales, 54 (1988), S. 161–179.
- Arlettaz Gérald, Arlettaz Silvia, La Première Guerre mondiale de l'émergence d'une politique migratoire interventionniste, in: Bairoch Paul, Körner Martin (Hg.), Die Schweiz in der Weltwirtschaft (15.–20. Jh.) / La Suisse dans l'économie mondiale (15e–20e s.), Zürich 1990, S. 319–337.
- Arlettaz Gérald, Arlettaz Silvia, La Suisse et les étrangers. Immigration et formation nationale (1848–1933), Lausanne 2004.
- Arlettaz Gérald, Arlettaz Silvia, Les Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangères (1914–1922), in: Etudes et sources, vol. 16/17, Bern 1991, S. 9–151.
- Arlettaz Gérald, Arlettaz Silvia, Les initiatives populaires liées à l'immigration et la présence étrangères, in: Arlettaz Silvia, Kellerhals-Maeder Andreas (Hg.), Werkstatt Bundesverfassung. Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998, Bern 1998, S. 90–140.
- Arlettaz Gérald, Arlettaz Silvia, L'immigration en Suisse depuis 1848. Une mémoire en construction, in: Schneider Boris, Allgemeine Geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz (Hg.), Geschichtsforschung in der Schweiz. Bilanz und Perspektiven – 1991 / L'histoire en Suisse. Bilan et perspectives – 1991, Basel 1992, S. 137–147.
- Arlettaz Gérald, Perrenoud Marc, Immigration et refuge en Suisse (XIXe–XXe siècles). Constats et perspectives de recherche, in: *traverse*, 10/2 (2003), S. 106–117.
- Arlettaz Silvia, Immigration et présence étrangère en Suisse. Un champ historique en développement, in: *traverse*, 11/1 (2011), S. 193–216.
- Arlettaz Silvia, Kellerhals-Maeder Andreas (Hg.), Werkstatt Bundesverfassung. Kommentare und Inventar der Quellen zur Geschichte der schweizerischen Bundesverfassung 1848–1998, Bern 1998.
- Armingeon Klaus, Rechtsextremismus. Die Schweiz im internationalen Vergleich, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Beiträge zur Deutung von sozialer und politischer Einbindung und Ausgrenzung, Bern 1998, S. 79–99.
- Bachinger Eva Maria, Schenk Martin, Die Integrationslüge. Antworten in einer hysterisch geführten Auseinandersetzung, Wien 2012.
- Bachmann Dieter (Hg.), Il lungo addio. Una storia fotografica sull'emigrazione italiana in Svizzera dopo la guerra / – Der lange Abschied. 138 Fotografien zur italienischen Emigration in die Schweiz nach 1945, Zürich 2003.

- Bade Klaus J., *Ausländer – Aussiedler – Asyl. Eine Bestandesaufnahme*, München 1994.
- Bade Klaus J., *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000.
- Bade Klaus J., *Historische Migrationsforschung*, in: Bade Klaus J. (Hg.), *Migration in der europäischen Geschichte seit dem späten Mittelalter*, Osnabrück 2002, S. 21–44.
- Bade Klaus J., *Migration und Integration in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg. Probleme, Erfolge, Perspektiven*. Hannover 2000.
- Bade Klaus J., *Sozialhistorische Migrationsforschung*, Göttingen 2004.
- Bade Klaus J. (Hg.), *Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Paderborn 2007.
- Bade Klaus J. (Hg.), *Migration – Ethnizität – Konflikt. Systemfragen und Fallstudien*, Osnabrück 1996.
- Balthasar Andreas et al., *Der Vollzug von Bundespolitik durch die Kantone – eine Metaevaluation. Studie zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle*, Bern 1995.
- Banki Christine, Späti Christoph, *Ungarn, Tibeter, Tschechen und Slowaken. Bedingungen ihrer Akzeptanz in der Schweiz der Nachkriegszeit*, in: Goehrke Carsten, Zimmermann Werner G. (Hg.), *«Zuflucht Schweiz». Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert*, Zürich 1994, S. 369–415.
- Bankowski Monika et al. (Hg.), *Asyl und Aufenthalt. Die Schweiz als Zuflucht und Wirkungsstätte von Slaven im 19. und 20. Jahrhundert*, Basel 1994.
- Barcella Paolo, *Se sentir étranger: écritures des immigrés italiens dans la Suisse alémanique au début des années 1970*, in: La Barba Morena et al. (Hg.), *La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre*, Lausanne 2013, S. 291–312.
- Bauböck Rainer, Faist Thomas (Hg.), *Diaspora and Transnationalism. Concepts, Theories and Methods*, Amsterdam 2010.
- Bauer Andreas, *Ausländerproblem und Ausländerpolitik in der Schweiz 1945–1970*, Zürich 1993 (Lizentiatsarbeit).
- Bauerkämper Arnd, Borutta Manuel (Hg.), *Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich*, Frankfurt 2003.
- Baumann Werner, Moser Peter, *Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918–1968*, Zürich 1999.
- Baur Thomas, *Die schweizerische Einbürgerungspolitik von 1964–1976: zwischen Überfremdungs- und Föderalismusproblematik*, Bern 2007 (Lizentiatsarbeit).
- Becker Peter, *Kulturtechniken der Verwaltung. Forschungsbericht*, Bern 2010.
- Becker Peter (Hg.), *Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts*, Bielefeld 2011.
- Beier-De Haan Rosmarie (Hg.), *Fremde? Bilder von den «Anderen» in Deutschland und Frankreich seit 1871*, Dresden 2009.
- Bereswill Mechthild, Rieker Peter, Schnitzer Anna (Hg.), *Migration und Geschlecht. Theoretische Annäherungen und empirische Befunde*, Weinheim 2012.
- Bergier Jean-François, *Die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, 2., aktualisierte Aufl., Zürich 1990.
- Berlinghoff Marcel, *Das Ende der «Gastarbeit». Europäische Anwerbestopps 1970–1974*, Paderborn 2013.

- Berlinghoff Marcel, Der europäisierte Anwerbestopp, in: Oltmer Jochen, Krienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), Das «Gastarbeiter»-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München 2012, S. 149–164.
- Bernoulli Hans Jakob, Das Kantonale Arbeitsamt Basel-Stadt heute (1990), in: Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt (Hg.), «... Ordnung, Planung und Einheitlichkeit in den Arbeitsmarkt bringen». 100 Jahre Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt, 1890–1990, Basel 1990, S. 42–46.
- Birkhäuser Kaspar, Erny, Ernst, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 1. 11. 2004, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6882.php>.
- Bischofberger Pius, Germann Raimund E., Ruffieux Roland (Hg.), Verwaltung im Umbruch, Bern 1972.
- Blanc Jean-Daniel, Wachstum und Wachstumsbewältigung im Kanton Basel-Landschaft. Aspekte einer Strukturgeschichte 1940–80, Liestal 1996.
- Blanc Jean-Daniel, Luchsinger Christine (Hg.), achtung: die 50er Jahre! Annäherungen an eine widersprüchliche Zeit, Zürich 1994.
- Blanc-Chaléard Marie Claude, Les italiens dans l'Est parisien. Une histoire d'intégration (1880–1960), Rom 2000.
- Blaser Jeremias, Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz: Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation, Opladen 2003 (Diss., Lausanne).
- Bloch Urs, Grenzgänger aus Südbaden in Basel nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Chiquet Simone, Meyer Pascale, Vonarb Irene (Hg.), Nach dem Krieg. Grenzen in der Regio 1944–1948. Publikation zu den Ausstellungen in Lörrach (D), Liestal (CH), Mulhouse (F), Zürich 1995, S. 193–197.
- Bloch Urs, Grenzgänger aus Südbaden in Basel-Stadt in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde, 95 (1995), S. 207–235.
- Bochsler Daniel et al., Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen, Bern 2004.
- Bochsler Regula, Gisiger Sabine, Dienen in der Fremde. Dienstmädchen und ihre Herrschaften in der Schweiz des 20. Jahrhunderts, Zürich 1989.
- Bochsler Regula, Gisiger Sabine, Städtische Hausangestellte in der deutschsprachigen Schweiz des 20. Jahrhunderts, Zürich 1989 (Diss. phil. I, Zürich 1987/88).
- Böcker Anita et al. (Hg.), Regulation of Migration. International Experiences, Amsterdam 1998.
- Böhme Gernot, Chakraborty Rabindra Nath, Weiler Franz (Hg.), Migration und Ausländerfeindlichkeit, Darmstadt 1994.
- Bolleter Sarah, Einwanderung nach Winterthur 1960 bis 70. Mit Schwerpunkt auf italienischen Arbeitsmigrantinnen, Zürich 2004 (Lizentiatsarbeit).
- Bolleter Sarah, Fremde Heimat. Italienerinnen in Winterthur 1960–1970, in: Niederhäuser Peter, Ulrich Anita (Hg.), Fremd in Zürich – fremdes Zürich? Migration, Kultur und Identität im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 2005, S. 103–113.
- Bolzmann Claudio, Populations immigrées. Quelle insertion? Quel travail social?, Genf 1999.
- Bolzmann Claudio, Fibbi Rosita, Vial Marie, Secondas – Secondos. Le processus d'intégration des jeunes adultes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse. Zürich 2003.
- Bolzmann Claudio, Vial Marie, Migrants au quotidien: les frontaliers. Pratiques, représentations et identités collectives, Zürich 2007.

- Bommes Michael, Migration, Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat – kommunale Probleme in föderalen Systemen, in: Bade Klaus J. (Hg.), Migration – Ethnizität – Konflikt. Systemfragen und Fallstudien, Osnabrück 1996, S. 213–248.
- Bommes Michael, Halfmann Jost (Hg.), Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten, Osnabrück 1998.
- Boner Barbara, Die kantonalen Verfahren zur ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern, Bern 2000.
- Bory-Lugon Valérie, Immigration et xénophobie dans la société suisse, Lausanne 1977.
- Boscardin Lucio, Die italienische Einwanderung in die Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Jahre 1946–1959, Zürich 1962 (Diss., Staatswiss., Basel).
- Bösiger Stephan, Geschichte der Bundesverwaltung. Forschungsbericht, Bern 2010.
- Boswell Christina, European Migration Policies in Flux. Changing Patterns of Inclusion and Exclusion, Oxford 2003.
- Bourdieu Pierre, Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns, Frankfurt a. M. 1998.
- Brassel-Moser Ruedi, «Das Schweizerhaus muss sauber sein». Das Kriegsende 1945 im Baselbiet, Liestal 1999.
- Brassel-Moser Ruedi, «Von da an sind wir eigentlich noch ein bisschen stark geworden». Der Streik in der Arlesheimer Schappe 1945, in: Fridrich Anna C., Grieder Roland (Hg.), Schappe. Die erste Fabrik im Baselbiet. Ein Porträt, Arlesheim 1993, S. 90–107.
- Brassel-Moser Ruedi, Degen Jennifer (Hg.), Einen Platz finden. Migrationsgeschichten zwischen Roccapivara und Pratteln, Arlesheim 2010.
- Braun Rudolf, Die ausländischen Arbeitskräfte als Streitgegenstand der schweizerischen Politik, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften, 5 (1965), S. 100–108.
- Braun Rudolf, Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz, Erlenbach-Zürich 1970.
- Brian Scherer Sarah, Jezler, Robert, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 30. 1. 2008, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31879.php>.
- Brian Scherer Sarah, Kaufmann, Max, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 7. 8. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17193.php>.
- Brian Scherer Sarah, Kneschaurek, Francesco, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20. 8. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24736.php>.
- Bron Marie, Borel, Alfred, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 3. 12. 2012, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6197.php>.
- Brubaker Rogers, Comments on «Models of Immigration Politics in Liberal Democratic States», in: International Migration Review, 29/4 (1995).
- Brugger Ernst Alois, Arbeitsmarktentwicklung: Schicksalsfrage der Regionalpolitik? Diessenhofen 1984 (Thema-Hefte der Programmleitung des NFP «Regionalprobleme»).
- Brunner Otto, Conze Werner, Koselleck Reinhart (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Stuttgart 1979.
- Brunner Stephan C., Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit. Untersucht am Beispiel der Ostschweiz, Zürich 2000.
- Bühler Roman, Willi, Georg, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 14. 11. 2005, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5312.php>.
- Buomberger Thomas, «Ausländer raus». James Schwarzenbach und die Überfremdung, Schweizer Fernsehen (Dokumentarfilm) 2005.

- Buomberger Thomas, Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher, Zürich 2004.
- Buomberger Thomas, Kury Patrick, Behördliche Überfremdungsbekämpfung und Überfremdungsbewegung. Zürcher Spuren eines wirkungsmächtigen Diskurses, in: Niederhäuser Peter, Ulrich Anita (Hg.), Fremd in Zürich – fremdes Zürich? Migration, Kultur und Identität im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 2005, S. 177–196.
- Bürgi Markus, Canonica, Ezio, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 28. 8. 2003, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6240.php>.
- Bürgi Markus, Henggeler, Josef, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 30. 8. 2006, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5919.php>.
- Bürgin Alfred (Hg.), Grenzgänger in der Nordwestschweiz. Ein Bericht, Basel 1987.
- Burkard Eva, Russo Genny, global_kids.ch. Die Kinder der Immigranten in der Schweiz, Zürich 2004.
- Burri Sharani Barbara et al., Die kosovarische Bevölkerung in der Schweiz, Bern-Wabern 2010.
- Burri Boris, Notrechtliches Vorgehen gegen die Kommunisten. Der Umgang der Schweizer Behörden mit ausländischer Propaganda nach dem 2. Weltkrieg (1945–1953), in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 54/2 (2004), S. 158–172.
- Bussmann Werner, Der schweizerische Föderalismus: Anachronismus oder Modell für Europa?, in: Kriesi Hanspeter (Hg.), Die Schweiz und Europa. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bern 1992, S. 107–119.
- Bussmann Werner, Mythos und Wirklichkeit der Zusammenarbeit im Bundesstaat. Patentrezept oder Sackgasse? Bern 1986.
- Bussmann Werner, Klöti Ulrich, Knoepfel Peter (Hg.), Einführung in die Politik-evaluation, Basel a. M. 1997.
- Büttel Cécile, Marrone Rocco Mirco, Wandel der Arbeitswelt – Die Situation der ImmigrantInnen in der Schweiz seit 1848, in: Sociology in Switzerland. Sociology of Work and Organization. Zürich 2000, http://socio.ch/arbeit/t_buettel.htm (21. 11. 2007).
- Butterwegge Christoph (Hg.), Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung. Migrations-, Integrations- und Minderheitenpolitik, 3., aktualisierte Aufl., Wiesbaden 2006.
- Butterwegge Christoph, Hentges Gudrun, Massenmedien, Migration und Integration. Herausforderungen für Journalismus und politische Bildung, 2., korr. und aktualisierte Aufl., Wiesbaden 2006.
- Caestecker Frank, Vanhaute Eric, Zuwanderung von Arbeitskräften in die Industriestaaten Westeuropas. Eine vergleichende Analyse der Muster von Arbeitsmarktintegration und Rückkehr 1945–1960, in: Oltmer Jochen, Kreienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), Das «Gastarbeiter»-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München 2012, S. 39–52.
- Callovi Giuseppe, Schärer Roland, Kreis Georg, Citoyenneté et naturalisations en Europe. Textes présentés et discutés lors d'une journée de travail de la Commission nationale suisse pour l'UNESCO à Berne, le 14 décembre 1996, Basel 1997.
- Calvo Salgado Luís M. et al., Galiza en Suíza: aspectos dunha emigración / Galicien und die Schweiz: Aspekte einer Auswanderung / La Galice en Suisse: aspects d'une émigration, s. l. 2010.

- Calvo Salgado Luís M. et al., *Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición*, Madrid 2009.
- Calvo Salgado Luís M. et al., *Migración y exilio españoles en el siglo XX*, Madrid 2009.
- Carmel Emma (Hg.), *Migration and Welfare in the New Europe. Social Protection and the Challenges of Integration*, Bristol 2012.
- Caruso Clelia, *Inclusion Opportunities and Exclusion Risks. Mediterranean Labour Migration and European Migration Policies*, in: Caruso Clelia, Pleinen Jenny, Lutz Raphael (Hg.), *Postwar Mediterranean Migration to Western Europe. Legal and Political Frameworks, Sociability and Memory Cultures / La migration méditerranéenne en Europe occidentale après 1945. Droit et politique, sociabilité et mémoires*, Frankfurt a. M. 2008, S. 9–35.
- Casagrande Giovanni, *Migration und ethnische Minderheiten in der Schweiz. Auswahlbibliographie 1945–1999*, Neuenburg 2001.
- Casagrande Giovanni, Halter Ernst, *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*, Zürich 2003.
- Castelnuovo-Frigessi Delia, *La condition immigrée. Les ouvriers italiens en Suisse*, Lausanne 1978.
- Cattacin Sandro, «Il federalismo integrativo» – Qualche considerazione sulle modalità di integrazione degli immigrati in Svizzera, in: Cesari Lusso Vittoria, Cattacin Sandro, Allemann-Ghionda Cristina (Hg.), *I come... identità, integrazione, interculturalità*, Zürich 1996, S. 67–82.
- Cattacin Sandro, *Neokorporatismus in der Schweiz. Die Fremdarbeiterpolitik*, Zürich 1987.
- Cattacin Sandro, Domenig Dagmar, *Inseln transnationaler Mobilität. Freiwilliges Engagement in Vereinen mobiler Menschen in der Schweiz*, Zürich 2012.
- Cattacin Sandro, Kaya Bülent, *Die Politik der Integration von Migrantinnen und Migranten im föderalistischen System der Schweiz*, in: Akgün Lale, Thranhardt Dietrich (Hg.), *Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 2000/01*, Münster 2001, S. 191–217.
- Cattacin Sandro, Kaya Bülent, *Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse*, Neuenburg 2001.
- Cattacin Sandro, Kaya Bülent, *Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse*, in: Mahnig Hans (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005, S. 288–320.
- Cattacin Sandro, Oris Michel, *L'apprentissage de la xénophobie*, in: La Barba Morena et al. (Hg.), *La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre*, Lausanne 2013, S. 5–12.
- Centlivres Pierre (Hg.), *Devenir suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Chêne-Bourg 1990.
- Centofanti Stefania, *Das «Migrationsmanagement» der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Anspruch eines internationalen Regimes?*, Basel 2007.
- Cerutti Mauro, *La politique migratoire de la Suisse 1945–1970*, in: Mahnig Hans (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005, S. 89–134.
- Cerutti Mauro, *L'immigration italienne en Suisse dans le contexte de la Guerre froide*, in: Batou Jean, Cerutti Mauro, Heimberg Charles (Hg.), *Pour une histoire des gens sans histoire. Ouvriers, exclus et rebelles en Suisse 19e–20e siècles*, Lausanne 1995, S. 213–231.

- Cerutti Mauro, *Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870–1970), attraverso le fonti dell'Archivio federale*, in: *Archives fédérales suisses* (Hg.), *Etudes et sources*, Bd. 20, Bern 1994, S. 11–104.
- Chambovey Didier, *Politique à l'égard des étrangers et contingentement de l'immigration: l'exemple de la Suisse*, in: *Population*, 2 (1995), S. 357–384.
- Codiroli Pierre, Calgari, Guido, in: *Historisches Lexikon der Schweiz* (HLS), Version vom 5. 5. 2009, übersetzt aus dem Italienischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10170.php>.
- Cohen Robin (Hg.), *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge 1995.
- Cohen Steve (Hg.), *From Immigration Controls to Welfare Controls*, London 2002.
- Conermann Stephan, «Kleine Fächer» nach der Postmoderne. Zur Neubestimmung disziplinärer Grenzen im Zuge der cultural turns, in: Conermann Stephan (Hg.), *Was ist Kulturwissenschaft? Zehn Antworten aus den «Kleinen Fächern»*, Bielefeld 2012, S. 17–46.
- Cornelius Wayne et al. (Hg.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford 1994.
- Corni Gustavo, Dipper Christof (Hg.), *Italiener in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert. Kontakte, Wahrnehmungen, Einflüsse*, Berlin 2012.
- Coutaz Gilbert, *Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoise. Pouvoir exécutif et administratif (1803–2007)*, Chavannes-près-Renens 2010.
- Cueni Andreas, Fleury Stéphane, *Etrangers et droits politiques. L'exercice des droits politiques des étrangers dans les cantons de Neuchâtel et du Jura*, Bern 1994.
- Currle Edda (Hg.), *Migration in Europa. Daten und Hintergründe*, Stuttgart 2004.
- D'Amato Gianni, *Die Schweiz und ihre Migrationspolitik*, in: Cardu Tiberio (Hg.), *Migration im Bild. Ein Inventar*, Baden 2006, S. 145–148.
- D'Amato Gianni, *Erwünscht, aber nicht immer willkommen. Die Geschichte der Einwanderungspolitik*, in: Müller-Jentsch Daniel (Hg.), *Die Neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdung*, Zürich 2008, S. 27–44.
- D'Amato Gianni, *Gelebte Nation und Einwanderung. Zur Transnationalisierung von Nationalstaaten durch ImmigrantInnenpolitik am Beispiel der Schweiz*, in: Kleger Heinz (Hg.), *Transnationale Staatsbürgerschaft*, Frankfurt a. M. 1997, S. 132–159.
- D'Amato Gianni, *NFP 39. Spezialnummer: Umsetzung*, Neuenburg 2001.
- D'Amato Gianni, *Siamo autori. Ein soziologischer Blick zurück auf die Literatur von Migranten in der Schweiz*, in: Kamm Martina et al. (Hg.), *Diskurse in die Weite. Kosmopolitische Räume in den Literaturen der Schweiz*, Zürich 2010, S. 15–30.
- D'Amato Gianni, *Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz*, Münster 2001 (Diss., Potsdam 1998).
- D'Amato Gianni, Gerber Brigitta (Hg.), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und Europa*, Zürich 2005.
- D'Amato Gianni, Gerber Brigitta, Kamm Martina (Hg.), *Menschenschmuggel und irreguläre Migration in der Schweiz*, Neuenburg 2005.
- Dahinden Janine, *Neue Ansätze in der Migrationsforschung. Die transnationale Perspektive*, in: *terra cognita*, 15 (2009), S. 16–19.
- Dahinden Janine, *Prishtina – Schlieren. Albanische Migrationsnetzwerke im transnationalen Raum*, Zürich 2005 (Diss. phil.-hist., Bern 2003).

- Dahinden Janine, Piguët Etienne (Hg.), *Immigration und Integration in Liechtenstein*, Zürich 2004.
- Däpp Heinz, Karlen Rudolf (Hg.), *Asylpolitik gegen Flüchtlinge*, Basel 1984.
- Davy Ulrike (Hg.), *Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*, Frankfurt a. M. 2001.
- Davy Ulrike (Hg.), *Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung*, Baden-Baden 1999.
- Debelle Yaël, *Die Arbeit als Konfliktfeld. Ungarnflüchtlinge von 1956 in der Schweiz*, Basel 2007 (Seminararbeit).
- Degen Bernard, Arbeitsämter, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 26. 11. 2009, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D13807.php>.
- Degen Bernard, *Der Arbeitsfrieden zwischen Mythos und Realität*, in: Baumann Hans (Hg.), *Arbeitsfrieden – Realität eines Mythos. Gewerkschaftspolitik und Kampf um Arbeit – Geschichte, Krise, Perspektiven*, Zürich 1987, S. 11–30.
- Degen Jennifer, *Die Gastarbeiter aus Roccavivara in Pratteln*, Basel 2009 (Lizentiatsarbeit).
- Dejung Christoph, *Widerspruch. Auch eine Schweizer Geschichte seit 1945*, Frauenfeld 2008.
- de Senarclens Jean, Reverdin, Olivier, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 19. 8. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6547.php>.
- de Wild David, *Dynamik der Migration in der Schweiz. Eine empirische Untersuchung der Mobilität der ausländischen Arbeitskräfte 1984–1994*, Hamburg 2010 (Diss. Wirtschaftswiss., Basel 2009).
- Dhima Giorgio, *Die schweizerische Migrationsinnenpolitik*, in: Straubhaar Thomas, Dhima Giorgio, *Von der Migrationsinnenpolitik zur Migrationsaussernpolitik. Analyse der Auswirkungen der heutigen Ausländerpolitik – Perspektiven und Vorschläge für ihre künftige Weiterentwicklung*, Basel 1991.
- Dhima Giorgio, *Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. Eine empirische Untersuchung über die schweizerische Migrationspolitik und Vorschläge für ihre künftige Gestaltung*, Chur 1991.
- Diner Dan, *Nationalstaat und Migration. Zu Begriff und Geschichte*, in: Jansen Mechtild M., Baringhorst Sigrid (Hg.), *Politik der Multikultur. Vergleichende Perspektiven zu Einwanderung und Integration*, Baden-Baden 1994, S. 17–30.
- Dohne Volker, *AusländerInnen und Anti-Rassismus im Dreiländereck. Volksabstimmungen zu «Fremden» und «Eigenem» im Baselbiet (1980 bis 1994) und ein Rundblick über antirassistische Initiativen im Dreiländereck*, in: *Baselbieter Heimatbuch 20*, Liestal 1995, S. 33–50.
- Doleschal Josef, *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Arbeitgeberpolitik der Nachkriegszeit*, Bern 1977.
- Doty Roxanne Lynn, *Anti-Immigrantism in Western Democracies. Statecraft, Desire and the Politics of Exclusion*. London 2003.
- Drews Isabel, *«Schweizer erwache!» Der Rechtspopulist James Schwarzenbach (1967–1978)*, Frauenfeld 2005.
- Dütschler Christian, *Das Kreuz mit dem Pass. Die Protokolle der «Schweizermacher»*, Zürich 1998.
- Ebel Marianne, Fiala Pierre, *Sous le consensus, la xénophobie. Paroles, arguments, contextes (1961–1981)*, Lausanne 1983.
- Eder Angelika, Vagt Kristina (Hg.), *«Wir sind auch da!». Über das Leben von und mit Migranten in europäischen Grossstädten*, München 2003.

- Efionayi-Mäder Denise, Asylpolitik der Schweiz 1950–2000, in: *Asyl. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis*, 2 (2003), S. 3–9.
- Efionayi-Mäder Denise et al., *Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen*, Zürich 2001.
- Ehret König Rebekka, *Geteilte Welt – Migration und Stadtentwicklung in Basel*, in: Mäder Ueli, Daub Claus-Heinrich (Hg.), *Soziale Folgen der Globalisierung*, Basel 2004, S. 189–196.
- Emmenegger Michael, «Zuerst ich denke: <Schweiz ist Schwein>, aber jetzt ist besser». Neuzugezogene fremdsprachige Jugendliche, Situationen – Orte – Aktionen. Eine sozialgeographische Studie in Basel-Stadt, Bern 1995.
- Engler Balz (Hg.), *Wir und die Anderen. Stereotypen in der Schweiz / Nous et les autres. Stéréotypes en Suisse*, Freiburg 2012.
- Engler Hermann, 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) – Rückblick auf 100 Jahre Arbeitsmarktpolitik, in: *Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) (Hg.), 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA)*, Bern 2004, S. 7–19.
- Epple Ruedi, *Bewegung im Baselbiet: Fortschritt durch Selbständigkeit*, in: Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 141–160.
- Epple Ruedi, *Bewegung im Baselbiet: Vorwärts oder zurück?*, in: Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 83–100.
- Epple Ruedi, *Bewegung im Übergang. Zur Geschichte der Politik im Kanton Basel-Landschaft 1890–1990*, Liestal 1998.
- Epple-Gass Rudolf, *Der Kampf um die Wiedervereinigung von Basel-Stadt und Baselland*, in: *Basellandschaftliche Zeitung*, 7. 1. 1997, S. 13; 4. 2. 1997, S. 16.
- Epple-Gass Rudolf, *Der Paradigmenwechsel im Abstimmungsverhalten. Aspekte der politischen Kultur des Kantons Basel-Landschaft*, in: *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft*, 3/2 (1997), S. 31–56.
- Epple-Gass Rudolf, «Dreyeckland» oder «Zukunftsraum Regio». *Zum Europabewusstsein in der Region Basel*, in: Kriesi Hanspeter (Hg.), *Die Schweiz und Europa. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bern 1992, S. 141–165.
- Epple-Gass Rudolf, «Dreyeckland» oder «Zukunftsraum Regio». *Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region Basel*, in: *traverse*, 3 (1994), S. 93–107.
- Epple Ruedi, *Eine Zeit der Widersprüche 1915–1945*, Liestal 1993.
- Epple Ruedi, *Konjunkturen, Krisen, Konflikte*, in: Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 9–26.
- Epple Ruedi, *Parteien-Landschaft*, in: Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 161–176.
- Epple Ruedi, *Risiko – Kehrseite des Wohlstands*, in: Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 207–226.

- Epple Ruedi, Vielfältige Lebenslagen, in: Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 65–82.
- Epple Ruedi, Vom «Nachtwächterstaat» zum modernen Sozial- und Interventionsstaat, in: Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 27–44.
- Epple Ruedi, *Wachstum in Grenzen 1946–1985*, Liestal 1998.
- Epple Ruedi, Wachstumsbewältigung, in: Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 177–190.
- Epple-Gass Rudolf, Weltoffen oder geschlossen? Zur politischen Kultur des Baselbiets, in: *Geschichte* 2001; *Mitteilungen der Forschungsstelle Baselbieter Geschichte*, 22 (1997), Beilage zu den *Baselbieter Heimatblättern*, 62/2 (1997), S. 1–6.
- Epple-Gass Rudolf, Zone tripartite ou région intégrée? La coopération transfrontalière dans la région bâloise, in: Levy René, Leresche Jean-Philippe (Hg.), *La Suisse et la coopération transfrontalière: repli ou redéploiement?*, Zürich 1995, S. 311–328.
- Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001.
- Erk Jan, Swenden Wilfried (Hg.), *New Directions in Federalism Studies*, London 2010.
- Erk Jan, Swenden Wilfried, *Taking Stock During Times of Change*, in: Erk Jan, Swenden Wilfried (Hg.), *New Directions in Federalism Studies*, London 2010, S. 188–206.
- Erk Jan, Swenden Wilfried, *The New Wave of Federalism Studies*, in: Erk Jan, Swenden Wilfried (Hg.), *New Directions in Federalism Studies*, London 2010, S. 1–15.
- Erlanger Simon, «Nur ein Durchgangsland». Arbeitslager und Internierungsheime für Flüchtlinge und Emigranten in der Schweiz, 1940–1949, Zürich 2006 (Diss. phil.-hist., Basel 2004).
- Erne Emil, Neue Helvetische Gesellschaft (NHG), in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 30. 4. 2009, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16430.php>.
- Ernst Andreas et al. (Hg.), *Kontinuität und Krise. Sozialer Wandel als Lernprozess. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Schweiz. Festschrift für Hansjörg Siegenthaler*, Zürich 1994.
- Eryilmaz Aytac (Hg.), *Projekt Migration*, Köln 2005.
- Esch Michael G., Poutrus Patrice G., *Zeitgeschichte und Migrationsforschung. Eine Einführung*, in: *Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History*, 2/3 (2005), *Migration*, <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Esch-Poutrus-3-2005>.
- Evans Peter B. et al., *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985.
- Ewald Jürg et al. (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft*, Liestal 2001.
- Eyer Philipp, Schweizer Régine, *Die somalische und die eritreische Diaspora in der Schweiz*, Bern 2010.
- Fagagnini Hans Peter, *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*, Bern 1991.
- Faist Thomas, *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford 2000.

- Faist Thomas, *Transstaatliche Räume. Politik, Wirtschaft und Kultur in und zwischen Deutschland und der Türkei*, Bielefeld 2000.
- Farré Sébastien, *La Suisse et l'Espagne de Franco. De la guerre civile à la mort du dictateur (1936–1975)*, Lausanne 2006.
- Farré Sébastien, *La Suisse et l'Espagne. De la reconnaissance du franquisme à l'émigration économique. Un aperçu des relations bilatérales hispano-suisse 1939–1964*, in: Hug Peter, Kloter Martin (Hg.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zürich 1999, S. 307–327.
- Fassmann Heinz, *Migrations- und Integrationsforschung – multidisziplinäre Perspektiven*. Ein Reader, Wien 2011.
- Fassmann Heinz, Münz Rainer (Hg.), *Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen*. Frankfurt a. M. 1996.
- Feldman Gregory, *The Migration Apparatus. Security, Labor, and Policymaking in the European Union*, Stanford 2012.
- Fibbi Rosita, *Continuité et changements dans la politique migratoire suisse*, in: *Revue suisse de sociologie*, 13 (1993), S. 47–64.
- Fibbi Rosita, *La pratique de l'intégration dans les cantons et la marge de manœuvre du fédéralisme*, in: Amarelle Cesla (Hg.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse. Fondements et applications pratiques*, Bern 2012, S. 81–91.
- Fibbi Rosita (Hg.), *Migration et intégration: focus sur la Suisse romande / Migrazione e integrazione: focus sulla Svizzera romanda / Migration und integration: Fokus auf die Romandie*, Forum, Neuenburg 2013.
- Fibbi Rosita, Bolzman Claudio, Vial Marie (Hg.), *Alter und Migration. Europäische Projekte mit älteren Migranten und Migrantinnen*, Zürich 1999.
- Fibbi Rosita et al., *Die portugiesische Bevölkerung in der Schweiz*, Bern-Wabern 2010.
- Finnemore Martha, *National Interests in International Society*, Ithaca 1996.
- Fischer Alex, *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse: Institutionen, Kräfteverhältnisse und Akteursstrategien in Bewegung*, Zürich 2005.
- Fischer Alex, *Die Internationalisierung schweizerischer Entscheidungsprozesse*, in: Klöti Ulrich et al. (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 2006, S. 575–597.
- Fischer Wolfram et al. (Hg.), *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Stuttgart 1987.
- Fleury Michèle, Boillat Valérie, Spuhler Gregor, *Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus (Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 17)*, 2. Aufl., Zürich 2016.
- Flückiger Max, *Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren*, Bern 1968.
- Flückiger Yves, *La politique suisse en matière d'immigration*, in: Bürgenmeier Beat (Hg.), *Main d'œuvre étrangère. Une analyse de l'économie suisse*, Paris 1992, S. 17–26.
- Folloni Sara, *Die bundesrätlichen Bemühungen um Plafonierung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in den 1960er Jahren und die Reaktionen der Öffentlichkeit*, Zürich 2000 (Lizentiatsarbeit).
- Foucault Michel, *Die Ordnung des Diskurses*, 11. Aufl., Frankfurt a. M. 2010.
- Foucault Michel, *Dits et écrits 1954–1988*. Edition établie sous la direction de Daniel Defert et François Ewald, avec la collaboration de Jacques Lagrange, Paris 1994.

- Foucault Michel, *Geschichte der Gouvernementalität. Vorlesung am Collège de France 1977–1978, 1978–1979* (Hg. Sennelart Michel), Bd. 2: Die Geburt der Biopolitik, Frankfurt a. M. 2004.
- Freeman Gary P., *Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*, in: *International Migration Review*, 29/4 (1995), S. 881–902.
- Frenkel Max, *Interkantonale Institutionen und Politikbereiche*, in: Germann Raimund E., Weibel Ernest (Hg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bern 1986, S. 323–342.
- Fridrich Anna C., *Kriegserfahrungen – Auswirkungen der beiden Weltkriege im Alltagsleben*, in: Epple Ruedi, Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft*, Bd. 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert, Liestal 2001, S. 117–140.
- Fridrich Anna C., «Was wollte man früher, man ist in die Schappe gegangen». *Industrielle Frauenarbeit in der Mitte des 20. Jahrhunderts*, in: Fridrich Anna C., Grieder Roland, *Industrie-Gesellschaft für Schappe (Basel)* (Hg.), Schappe. *Die erste Fabrik im Baselbiet. Ein Porträt*, Arlesheim 1993, S. 72–89.
- Fridrich Anna C., Grieder Roland, *Industrie-Gesellschaft für Schappe (Basel)* (Hg.), Schappe. *Die erste Fabrik im Baselbiet. Ein Porträt*, Arlesheim 1993.
- Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft*, Bd. 5: Armut und Reichtum. 19. und 20. Jahrhundert, Liestal 2001.
- Frigerio Martina Marina, Burgherr Simone, *Versteckte Kinder. Zwischen Illegalität und Trennung. Saisonierkinder und ihre Eltern erzählen*, Luzern 1992.
- Frigerio Martina Marina, Merhar Susanne, «... und es kamen Menschen». *Die Schweiz der Italiener*, Zürich 2004.
- Frischknecht Jürg, *Die unheimlichen Patrioten. Politische Reaktion in der Schweiz. Ein aktuelles Handbuch mit Nachtrag 1979–84*, 5. erw. Aufl., Zürich 1984.
- Frischknecht Jürg, Haldimann Ueli, Niggli Peter, *Die unheimlichen Patrioten. Politische Reaktion in der Schweiz. Ein aktuelles Handbuch. Ergänzungsband 1979–1984*, Zürich 1984.
- Frischknecht Jürg, *Schweiz wir kommen. Die neuen Fröntler und Rassisten*, Zürich 1991.
- Fritzsche Bruno, *Historischer Strukturatlas der Schweiz. Die Entstehung der modernen Schweiz*, Baden 2001.
- Fritzsche Bruno, *Stadt und Land im 19. und 20. Jahrhundert*, in: *Itinera*, 19 (1998), S. 89–109.
- Furter Reto, Head-König Anne-Lise, Lorenzetti Luigi (Hg.), *Les migrations de retour / Rückwanderungen*, Zürich 2009.
- Gabaccia Donna R., *Italy's Many Diasporas*, London 2000.
- Gabaccia Donna R., *Immigration and American diversity. A Social and Cultural History*, Malden (MA) 2002.
- Gabaccia Donna, *Juggling Jargons. «Italians Everywhere», Diaspora or Transnationalism?*, in: *traverse*, 12/1 (2005), S. 49–64.
- Garrido Angela, *Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers*, Lausanne 1987.
- Gartmann Seraina, Pagotto-Uebelhart Jan, Waldner Fritz, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 7. 8. 2013, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6735.php>.
- Garufi Francesco, *L'emploi du temps. L'industrie horlogère suisse et l'immigration (1930–1980)*, Lausanne 2015.

- Garufo Francesco, Maire Christelle, *L'étranger à l'affiche. Altérité et identité dans l'affiche politique suisse 1918–2010 / Fremdes auf dem Plakat. Anderssein und Identität auf politischen Plakaten in der Schweiz 1918–2010 / Lo straniero in cartellone. Identità e alterità nei manifesti politici svizzeri 1918–2010*, Neuenburg 2013.
- Gast Uriel, *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933*, Zürich 1997.
- Geddes Andrew, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London 2003.
- Gehler Michael, *Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem. Zwischen Regionalisierung, Nationalstaat, Europäisierung, internationaler Arena und Globalisierung*, Bochum 2001.
- Gees Thomas, *Die Schweiz als europäische Antithese? Ausländerpolitik zwischen «Überfremdungsdiskurs» und Personenfreizügigkeit nach 1945*, in: *Zeitgeschichte*, 31/4 (2004), S. 226–241.
- Gees Thomas, *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974*, Zürich 2006.
- Gees Thomas, Kellerhals-Maeder Andreas, Meier Daniela, *Die Verwaltung der schweizerischen Aussenpolitik 1914–1978. Bundesrat und Bundesverwaltung: Entscheidungsprozesse und Netzwerke in der Landwirtschafts- und Umweltschutzaussenpolitik*, Zürich 2002.
- Gees Thomas, Meier Mohseni Daniela, Kellerhals-Maeder Andreas, *Gouvernementale Aussenpolitik. Staatsverträge (1848–1996), Bundesratsentscheide zur Aussenpolitik (1918–1976) und Fallbeispiele*, Bern 1999.
- Gerber Brigitta, *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen*, Zürich 2003 (Diss. phil.-hist., Basel 2002).
- Gerber Brigitta, Skenderovic Damir (Hg.), *Wider die Ausgrenzung – für eine offene Schweiz. Beiträge aus historischer, sozial- und rechtswissenschaftlicher Sicht*, Zürich 2011.
- Germann Raimund E., *Die Beziehung zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich*, in: Germann Raimund E., Weibel Ernest (Hg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bern 1986, S. 343–367.
- Germann Raimund E., *Die Bundesverwaltung. Organisatorische, personelle, politische Aspekte*, in: Bischofberger Pius, Germann Raimund E., Ruffieux Roland (Hg.), *Verwaltung im Umbruch*, Bern 1972, S. 35–97.
- Germann Raimund E., *Öffentliche Verwaltung in der Schweiz*, Bern 1998.
- Germann Raimund E., Weis Katja, Nuspliger Kurt, *Die Kantonsverwaltungen im Vergleich*, Bern 1995.
- Gerosa Tobias, *«Die Schweiz den Schweizern». Überfremdungsbewegungen 1960 bis 1980. Die Nationale Aktion für Volk und Heimat*, Zürich 2001/02 (Lizentiatsarbeit).
- Gestrich Andreas, Krauss Marita (Hg.), *Zurückbleiben. Der vernachlässigte Teil der Migrationsgeschichte*, Stuttgart 2006.
- Gesù Remo, *Das Fremde auf Karteikarten bannen. Total erfasste AusländerInnen*, in: Frischknecht Jürg, Studer Liliane (Red.), *Schnüffelstaat Schweiz. Hundert Jahre sind genug*, Zürich 1990, S. 111–118.
- Ghosh Bimal (Hg.), *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Oxford 2000.
- Gianni Matteo, *L'intégration comme enjeu culturel à Genève: le cas de la minorité*

- musulmane, in: Mahnig Hans (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005, S. 344–374.
- Gilg Peter, Hablützel Peter, *Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)*, in: Im Hof Ulrich, Mesmer Beatrix (Hg.), *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel 1982 (Studienausgabe 1986), S. 821–968.
- Gilomen Hans-Jörg, Head-König Anne-Lise, Radeff Anne (Hg.), *Migration in die Städte. Ausschluss, Assimilierung, Integration, Multikulturalität*, Zürich 2000.
- Giugni Marco, Passy Florence, *Staatsbürgerschaftsmodelle und Mobilisierung der Immigranten in der Schweiz und in Frankreich im Hinblick auf politische Gelegenheitsstrukturen*, in: Wicker Hans-Rudolf, Fibbi Rosita, Haug Werner (Hg.), *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*, Zürich 2003, S. 109–138.
- Givens Terri E., *Immigrant Politics. Race and Representation in Western Europe*, Boulder (CO) 2012.
- Glick Schiller Nina, Basch Linda G., Blanc-Szanton Cristina (Hg.), *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity, and Nationalism Reconsidered*, New York 1992.
- Goehrke Carsten, Zimmermann Werner G. (Hg.), *«Zuflucht Schweiz» Der Umgang mit Asylproblemen im 19. und 20. Jahrhundert*, Zürich 1994.
- Göktürk Deniz, *Transit Deutschland. Debatten zu Nation und Migration. Eine Dokumentation*, Paderborn 2011.
- Graf Ruedi, *Schweizer Monatshefte*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 28. 10. 2011, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D24581.php>.
- Green Nancy L., *Repenser les migrations*, Paris 2002.
- Groupe de Concertation des Cantons frontaliers limitrophes de la France, *Regio Basiliensis (Hg.), Grenzgänger in der Schweiz. Interkantonales Kolloquium von Basel (5. Februar 1988), déclaration de Lausanne (1. Juli 1988)*, Basel 1988.
- Grubmüller Verena, *Migration, Menschenrechte und Entwicklung. Rechtliche und politische Herausforderung der EU durch den Migrationsdruck aus Afrika*, Wien 2012.
- Grunder Hans-Ulrich (Hg.), *Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz / Dynamiques de l'intégration et de l'exclusion en Suisse. Nationales Forschungsprogramm «Integration und Ausschluss» (NFP 51) des schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF)*, Zürich 2009.
- Gschwend Lukas et al., *Geschichte der KKJPD 1905–2005. Festgabe zum hundertjährigen Bestehen*, Zürich 2005.
- Haab Katharina et al., *Diaspora und Migrantengemeinschaften aus der Türkei in der Schweiz*, Bern 2010.
- Habicht Hans-Martin, *Probleme der italienischen Fremdarbeiter im Kanton St. Gallen vor dem Ersten Weltkrieg*, Herisau 1977 (Diss. phil.-hist., Zürich).
- Habicht Hans-Martin, *Rickentunnel-Streik und Rorschacher Krawall. St. Gallische Fremdarbeiterprobleme vor dem Ersten Weltkrieg*, Uznach 1975.
- Hächler Monika, *Einbürgerung und Identität. Eine empirische Studie über das Einbürgerungsverfahren in der Gemeinde Littau*, s. l. 2002.
- Hadjar Andreas, Hupka-Brunner Sandra (Hg.), *Geschlecht, Migrationshintergrund und Bildungserfolg*, Weinheim 2013.
- Hagmann Daniel, *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft*, 2010, <http://www.geschichte.bl.ch> (26. 10. 2012).

- Hahn Sylvia, Ausweisung – Abschiebung – Vertreibung in Europa. 16.–20. Jahrhundert, Innsbruck 2006.
- Hahn Sylvia, Historische Migrationsforschung, Frankfurt a. M. 2012.
- Hahn Sylvia, Migration – Arbeit – Geschlecht. Arbeitsmigration in Mitteleuropa vom 17. bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts, Göttingen 2008.
- Halm Dirk (Hg.), Migration and Organized Civil Society. Rethinking National Policy, London 2013.
- Halter Hans, Migrationspolitik zwischen Abschottung und Multikulturalismus. Analysen, Ziele und Leitplanken aus sozioethischer Perspektive, Basel 2000.
- Halter Hans, Vallat Jean, Migrationspolitik – Sozialethische Kriterien, in: Schweizerische katholische Arbeitsgemeinschaft für Ausländerfragen, Migration zum Nulltarif, Luzern 1997.
- Hammar Tomas (Hg.), European Immigration Policy. A Comparative Study, Cambridge 1985.
- Han Petrus, Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle, Fakten, politische Konsequenzen, Perspektiven, 3., überarb. und aktualisierte Aufl., Stuttgart 2010.
- Han Petrus, Theorien zur internationalen Migration. Ausgewählte interdisziplinäre Migrationstheorien und deren zentralen Aussagen, Stuttgart 2006.
- Harzig Christiane, Hoerder Dirk, Gabaccia Donna, What is Migration History?, Cambridge 2009.
- Häsler Alfred A., Das Boot ist voll. Die Schweiz und die Flüchtlinge, 1933–1945, Neuausg., 3. Aufl., Zürich 2009 (1967).
- Häsler Alfred A., Wahrheit verjährt nicht. Eine Orientierung in schwieriger Zeit, Frauenfeld 1997.
- Haug Werner, «... und es kamen Menschen». Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914 bis 1980, Basel 1980.
- Haug Werner, Einwanderung, Frauenarbeit, Mutterschaft. Probleme der schweizerischen Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik 1945–1976, Bern 1978.
- Haug Werner, Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Beiträge zur Deutung von sozialer und politischer Einbindung und Ausgrenzung, Bern 1998, S. 117–163.
- Haug Werner, Migranten und ihre Nachkommen auf dem Arbeitsmarkt. Ein Überblick, Neuenburg 2006.
- Haug Werner, Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft. Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik, Bern 1995.
- Haug Werner, Vorwort, in: Wicker Hans-Rudolf, Fibbi Rosita, Haug Werner (Hg.), Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003, S. 7–11.
- Häussermann Hartmut, Oswald Ingrid (Hg.), Zuwanderung und Stadtentwicklung, Opladen 1997.
- Head-König Anne-Lise, Auswanderung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 18. 11. 2010, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7988.php>.
- Head-König Anne-Lise, Binnenwanderung, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 22. 5. 2008, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7992.php>.
- Heeb-Fleck Claudia, Marxer Veronika, Die liechtensteinische Migrationspolitik

- im Spannungsfeld nationalstaatlicher Interessen und internationaler Einbindung 1945–1981. Texte und Materialien, Schaan 2001.
- Heinelt Hubert (Hg.), Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken – Gemeinsamkeiten und Unterschiede, Opladen 1994.
- Helbling Marc, Switzerland: Contentious Citizenship Attribution in a Federal State, in: Vink Maarten Peter (Hg.), Migration and Citizenship Attribution. Politics and Policies in Western Europe, London 2012, S. 81–98.
- Helbling Hanno (Hg.), Handbuch der Schweizer Geschichte, Zürich 1980.
- Henry Philippe, Gaudard Gaston, Arbenz Peter, Die Schweiz als Asylland, Biel 1995.
- Herausgeberkommission «Recht und Politik im Kanton Basel-Landschaft» (Hg.), Urteile Firestone. Die gerichtlichen Auseinandersetzungen der Gewerkschaften (SMUV und GTCP) mit der Firestone (Schweiz) AG im Anschluss an die Einstellung des Produktionsbetriebes in Pratteln, Liestal 1984.
- Herbert Ulrich, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001.
- Herren-Oesch Madeleine, Zala Sacha, Netzwerk Aussenpolitik. Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914–1950, Zürich 2002.
- Hesse Joachim Jens (Hg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978.
- Hettling Manfred et al. (Hg.), Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen, Frankfurt a. M. 1998.
- Heusser Pierre, Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer, Zürich 2001 (Diss. Zürich 2000).
- Heusser-Markun Regula, Als die Italiener bei uns noch Fremde waren. Ein Dokumentarfilm als Rückschau auf die 1960er und 1970er Jahre, in: Neue Zürcher Zeitung, 7. 12. 1999.
- Hirt Matthias, Die Schweizerische Bundesverwaltung im Umgang mit der Arbeitsmigration. Sozial-, kultur- und staatspolitische Aspekte, 1960 bis 1972, Saarbrücken 2009.
- Hirt Matthias, L'administrastion fédérale et la migration italienne pendant les années 1960: un dialogue refusé, in: La Barba Morena et al. (Hg.), La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre, Lausanne 2013, S. 65–100.
- Hitzemann Andrea (Hg.), Pflege und Migration in Europa. Transnationale Perspektiven aus der Praxis, Freiburg i. Br. 2012.
- Hodel Jan, Binnenkade Alexandra (Hg.), Geschichte der Neuzeit: recherchieren, analysieren, beurteilen, Zürich 2009.
- Hoerder Dirk, Harzig Christiane (Hg.), Migration und Erinnerung. Reflexionen über Wanderungserfahrungen in Europa und Nordamerika, Göttingen 2006.
- Hoerder Dirk, Lucassen Jan, Lucassen Leo, Terminologien und Konzepte in der Migrationsforschung, in: Bade Klaus J. (Hg.), Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2007, S. 28–53.
- Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim (Hg.), Das Fremde in der Schweiz. Ergebnisse soziologischer Forschung, Zürich 2001.
- Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim, Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz, Stuttgart 1973.
- Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim, Switzerland, in: Hammar Tomas (Hg.), European Immigration Policy. A Comparative Study, Cambridge 1985, S. 306–336.

- Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim, Switzerland: A Non-Immigration Immigration Country, in: Cohen Robin (Hg.), *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge 1995, S. 302–307.
- Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim, Weltmigration – eine soziologische Analyse, in: Kälin Walter, Moser Rupert (Hg.), *Migrationen aus der Dritten Welt*, Bern 1993, S. 57–68.
- Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim, Hondrich Karl-Otto (Hg.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration. Eine vergleichende Untersuchung*, Frankfurt a. M. 1981.
- Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim, Killias Martin, Switzerland: Remaining Swiss, in: Kubat Daniel (Hg.), *The Politics of Migration Policies*, New York 1993, S. 231–245.
- Hohl Marcela, *Migrationspolitik heute und morgen*, Luzern 1995.
- Hollifield James Frank, *Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Post-War Europe*, Cambridge (MA) 1992.
- Holzer Thomas, Schneider Gerald, Die Schattenseiten der dezentralen Durchführung von Asylverfahren – Erfahrungen aus der Schweiz, Perspektiven für die Europäische Union, in: Wicker Hans-Rudolf, Fibbi Rosita, Haug Werner (Hg.), *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*, Zürich 2003, S. 161–179.
- Honegger Claudia, Soziologie, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 6. 1. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D8291.php>.
- Howlett Michael, Ramesh M., *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, 2. Aufl., Toronto 2003.
- Hug Markus, *Der Ausländer als Grundrechtsträger*, Zürich 1990 (Diss. Rechtswiss., Zürich 1989).
- Hug Peter, Vom Neutralismus zu Westintegration. Zur schweizerischen Aussenpolitik in der Nachkriegszeit, in: Leimgruber Walter (Hg.), *«Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*, Zürich 1999, S. 59–100.
- Hug Peter, Kloter Martin (Hg.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zürich 1999.
- Hunger Uwe et al. (Hg.), *Migration in erklärten und «unerklärten» Einwanderungsländern. Analyse und Vergleich*, Münster 2001.
- Hungerbühler Hildegard, Bisegger Corinna, «Und so sind wir geblieben ...». Ältere Migrantinnen und Migranten in der Schweiz, Bern 2012.
- Hunn Karin, «Nächstes Jahr kehren wir zurück ...». Die Geschichte der türkischen «Gastarbeiter» in der Bundesrepublik, Göttingen 2005.
- Hürlimann Gisela, Italienische Einwanderung und die Überfremdungsbewegung, in: Hodel Jan, Binnenkade Alexandra (Hg.), *Geschichte der Neuzeit: recherchieren, analysieren, beurteilen*, Zürich 2009, S. 88 f.
- Hürlimann Gisela, Aratnam Ganga Jey, Die Aporien der Demokratie. Politische Partizipation, Integration und die «Ausländerfrage», 1960 bis heute, in: *Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), Die Erfindung der Demokratie in der Schweiz (Studien und Quellen, Bd. 30)*, Zürich 2004, S. 109–144.
- Ideli Mustafa, Suter Reich Virginia, Kieser Hans-Lukas (Hg.), *Neue Menschenlandschaften. Migration Türkei – Schweiz 1961–2011*, Zürich 2011.
- Illi Martin, *Von der Kameralistik zum New Public Management. Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998*, Zürich 2008.

- Imhof Kurt, Kleger Heinz, Romano Gaetano (Hg.), Vom Kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre, Zürich 1999.
- Imhof Kurt et al., Die Flüchtlings- und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Kontext der öffentlichen politischen Kommunikation 1938–1950 (Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Bd. 8), Zürich 2001.
- Imhof Kurt et al. (Hg.), Konkordanz und Kalter Krieg. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der Zwischen- und Nachkriegszeit, Zürich 1996.
- Im Hof Ulrich, Geschichte der Schweiz, 8. Aufl., Stuttgart 2007.
- Im Hof Ulrich, Mesmer Beatrix (Hg.), Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Basel 1982 (Studienausgabe 1986).
- International Commission for the History of Social Movements and Social Structures, Les migrations internationales de la fin du XVIIIe siècle à nos jours, Paris 1980.
- Iselin Hanspeter, Die Fremdenpolizei, in: Kommission für das Baselbieter Heimatbuch (Hg.), Baselbieter Heimatbuch 20: Fremd?!, Liestal 1995, S. 51–58.
- Ismelli Claudia, Die Erinnerung an die Ungarnflüchtlinge in der Schweiz zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung: 1956–2006, Basel 2011 (Lizentiatsarbeit).
- Jecklin Patrick, Einbürgerungsgesetzgebung und -praxis in den Kantonen und Gemeinden, Schönbühl 1998.
- Johler Reinhard (Hg.), Mobilitäten. Europa in Bewegung als Herausforderung kulturanalytischer Forschung. 37. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Volkskunde in Freiburg im Breisgau vom 27. bis 30. September 2009, Münster 2011.
- Joris Elisabeth, «Gli Italiani della Feller». Rekrutierung und Integration von italienischen Arbeitskräften in den 1950er und 1960er Jahren, in: Niederhäuser Peter, Ulrich Anita (Hg.), Fremd in Zürich – fremdes Zürich? Migration, Kultur und Identität im 19. und 20. Jahrhundert, Zürich 2005, S. 89–101.
- Joris Elisabeth et al. (Hg.), Tiefenbohrungen. Frauen und Männer auf den grossen Tunnelbaustellen der Schweiz 1870–2005, Baden 2006.
- Jost Hans Ulrich, Der helvetische Nationalismus. Nationale Identität, Patriotismus, Rassismus und Ausgrenzungen in der Schweiz des 20. Jahrhunderts, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Beiträge zur Deutung von sozialer und politischer Einbindung und Ausgrenzung, Bern 1998, S. 65–78.
- Jost Hans Ulrich, Politik und Wirtschaft im Krieg. Die Schweiz 1938–1948, Zürich 1998.
- Jousson Bernard, Dellspenger Christine, Politiques suisses d'immigration et conséquences économiques de cette immigration, 1880–1975, Genf 1978 (Mém. de dipl., Genf).
- Joye-Cagnard Frédéric, Schürch, Oscar: in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 28. 4. 2010, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F31880.php>.
- Junod Yves, Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK). 1944–1994. Festschrift zum 50. Jubiläum der Konferenz, Marly 1994.
- Kälin Walter, Die schweizerische Flüchtlings- und Asylpolitik, in: Riklin Alois, Haug Hans, Probst Raymond (Hg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 767–781.
- Kälin Walter, Grundrechte in der Einwanderungsgesellschaft: Integration zwischen Assimilation und Multikulturalismus, in: Wicker Hans-Rudolf, Fibbi Rosita, Haug Werner (Hg.), Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen

- Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003, S. 139–160.
- Kälin Walter, Moser Rupert (Hg.), Migrationen aus der Dritten Welt, Bern 1993.
- Kamm Martina et al. (Hg.), Diskurse in die Weite. Kosmopolitische Räume in den Literaturen der Schweiz, Zürich 2010.
- Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt (Hg.), «... Ordnung, Planung und Einheitlichkeit in den Arbeitsmarkt bringen». 100 Jahre Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt, 1890–1990, Basel 1990.
- Kanyar Helena (Hg.), Die Schweiz und die Fremden 1798–1848–1998. Begleitheft zur Ausstellung, Basel 1998.
- Kanyar Helena (Hg.), Verdrängung, Verklärung, Verantwortung. Schweizerische Flüchtlingspolitik in der Kriegs- und Nachkriegszeit 1940–2007, Basel 2007.
- Karrer Dieter, Der Kampf um Integration. Zur Logik ethnischer Beziehungen in einem sozial benachteiligten Stadtteil, Wiesbaden 2002.
- Kaufmann Claudia, Leimgruber Walter (Hg.), Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs, Zürich 2008.
- Kissling-Näf Ingrid, Wälti Sonja, Der Vollzug öffentlicher Politiken, in: Klöti Ulrich et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2006, S. 527–551.
- Kivisto Peter, Theorizing Transnational Immigration: A Critical Review of Current Efforts, in: Ethnic and Racial Studies, 24/4 (2001), S. 549–577.
- Kleger Heinz, Normalfall und Sonderfall. Unheimliche Stabilität bei rasanten Veränderungen 1956–1963, in: Imhof Kurt, Kleger Heinz, Romano Gaetano (Hg.), Vom Kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre, Zürich 1999, S. 191–234.
- Kleger Heinz (Hg.), Transnationale Staatsbürgerschaft, Frankfurt a. M. 1997.
- Kleinschmidt Harald, Menschen in Bewegung. Inhalte und Ziele historischer Migrationsforschung, Göttingen 2002.
- Kleinschmidt Harald, Migration und Integration. Theoretische und historische Perspektiven, Münster 2011.
- Kley Andreas, Bundesstaat, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 15. 6. 2012, <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9801-3-7.php>.
- Kley-Struller Andreas, Kissling Christian, Verfassungsgeschichte der Neuzeit: Grossbritannien, die USA, Frankreich, Deutschland und die Schweiz, 2. Aufl., Bern 2008.
- Klöti Ulrich, Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung. Soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969, Bern 1972 (Diss. rer. pol.).
- Klöti Ulrich et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2006.
- Klöti Ulrich et al., Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz, Zürich 2005.
- Klöti Ulrich, Haldemann Theo, Schenkel Walter, Die Stadt im Bundesstaat – Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich, Zürich 1993.
- Knauer Mathias, Frischknecht Jürg, Die unterbrochene Spur. Antifaschistische Emigration in der Schweiz von 1933 bis 1945, Zürich 1983.
- Knauf Diethelm, Moreno Barry (Hg.), Aufbruch in die Fremde. Migration gestern und heute, Bremen 2009.
- Knoll Alex, Schilliger Sarah, Schwager Bea (Hg.), Wisch und weg! Sans-Papiers-Hausarbeiterinnen zwischen Prekarität und Selbstbestimmung, Zürich 2012.
- Koller Guido, Kellerhals-Maeder Andreas et al. (Hg.), Flüchtlingsakten 1930–1950 / Dossiers de réfugiés 1930–1950 / Documenti sui rifugiati 1930–1950, Bern 1999.

- Kölz Alfred, Bundestreue als Verfassungsprinzip?, in: Kölz Alfred (Hg.), *Der Weg der Schweiz zum modernen Bundesstaat. 1789, 1798, 1848, 1998. Historische Abhandlungen*, Chur 1998, S. 119–157.
- Kölz Alfred, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bern 1992–2004.
- Kölz Alfred, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, Bern 1992.
- König Mareike, Ohliger Rainer (Hg.), *Enlarging European Memory. Migration Movements in Historical Perspective*, Ostfildern 2006.
- König Mario, Politik und Gesellschaft im 20. Jahrhundert. Krisen, Konflikte, Reformen, in: Hettling Manfred et al. (Hg.), *Eine kleine Geschichte der Schweiz. Der Bundesstaat und seine Traditionen*, Frankfurt a. M. 1998, S. 21–90.
- König Mario, Rasanter Stillstand und zähe Bewegung. Schweizerische Innenpolitik im Kalten Krieg – und darüber hinaus, in: Leimgruber Walter (Hg.), *«Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*, Zürich 1999, S. 151–172.
- König Mario et al. (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998.
- Koselleck Reinhart, Einleitung, in: Brunner Otto, Conze Werner, Koselleck Reinhart (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 1, Stuttgart 1979.
- Kotthoff Helga, Jashari Shpresa, Klingenberg Darja, Komik (in) der Migrationsgesellschaft, Konstanz 2013.
- Kraas Frauke (Hg.), *Urbanisierung und internationale Migration. Migrantenökonomien und Migrationspolitik in Städten*, Baden-Baden 2012.
- Kraler Albert (Hg.), *Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850*, Wien 2007.
- Krause Johannes, *Die Grenzen Europas. Von der Geburt des Territorialstaats zum Europäischen Grenzregime*, Frankfurt a. M. 2009 (Diss., Leipzig 2008).
- Kreienbrink Axel, *Auswanderungslenkung und «asistencia al emigrante». Das Instituto Español de Emigración im franquistischen Spanien*, in: Oltmer Jochen, Kreienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), *Das «Gastarbeiter»-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München 2012, S. 103–117.
- Kreis Georg (Hg.), *Die Geschichte der Schweiz*, Basel 2014.
- Kreis Georg, Die Lancierung der Totalrevision der Bundesverfassung in den 1960er Jahren, in: König Mario et al. (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998, S. 21–38.
- Kreis Georg, *Die Schweiz im Zweiten Weltkrieg. Ihre Antworten auf die Herausforderungen der Zeit*, Innsbruck 2011 (aktualisierte Neuaufl. von 1999).
- Kreis Georg, Die Schweiz wird zum Einwanderungsland, in: Leimgruber Walter (Hg.), *«Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*, Zürich 1999, S. 33–57.
- Kreis Georg, Die schweizerische Flüchtlingspolitik der Jahre 1933–1945, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 47 (1997), S. 552–579.
- Kreis Georg, *Goldene Jahre mit irritierenden Erfahrungen (Basel 1945–2000)*, in: Kreis Georg, von Wartburg Beat (Hg.), *Basel. Geschichte einer städtischen Gesellschaft*, Basel 2000, S. 85–185.
- Kreis Georg, *Grenzgänger*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 23. 1. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D7843.php>.
- Kreis Georg (Hg.), *Grenzüberschreitende Mikrointegration. Der Basler Dreiländerraum gestern – heute – morgen*, Basel 2012.
- Kreis Georg, *Migrationsbaustelle Schweiz. Untersuchungen zur Geschichte der Ausländer- und Asylpolitik*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 7. 9. 2006.

- Kreis Georg (Hg.), Staatsschutz in der Schweiz. Die Entwicklung von 1935–1990. Eine multidisziplinäre Untersuchung im Auftrag des schweizerischen Bundesrates, Bern 1993.
- Kreis Georg, Kury Patrick, Die schweizerischen Einbürgerungsnormen im Wandel der Zeiten, Basel, Bern 1996.
- Kreis Georg, Ossipow Laurence, Minderheiten in der Schweiz Informationen, Anregungen zum Zusammenleben, Luzern 1992.
- Kriesi Hanspeter (Hg.), Die Schweiz und Europa. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Bern 1992.
- Kriesi Hanspeter, Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik, Frankfurt a. M. 1980.
- Kriesi Hanspeter, Le système politique suisse, Paris 1995.
- Kriesi Hanspeter, Trechsel Alexander H., The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy, Cambridge 2008.
- Kübler Daniel (Hg.), Lokalpolitische Strukturen und Prozesse. Ergebnisse eines Forschungsseminars, Zürich 2006.
- Kübler Daniel (Hg.), Regieren in Mehr-Ebenen-Systemen. Ergebnisse eines Forschungsseminars, Zürich 2007.
- Kübler Daniel, Schenkel Walter, Lerresche Philippe, Bright Lights, Big Cities? Metropolisation, Intergovernmental Relations, and the New Federal Urban Policy in Switzerland, in: Swiss Political Science Review, 9/1 (2003), S. 261–282.
- Kunz Matthias, Aufbruchstimmung und Sonderfall-Rhetorik. Die Schweiz im Übergang von der Kriegs- zur Nachkriegszeit in der Wahrnehmung der Parteipresse 1943–50, Bern 1998.
- Kurmann Fridolin, Die Bevölkerungsentwicklung, in: Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 5: Armut und Reichtum. 19. und 20. Jahrhundert, Liestal 2001, S. 71–86.
- Kurmann Luzia (Red.), Fremde Federn. Geschichten zur Migration in der Schweiz, Bern 2004.
- Kury Patrick, «Überfremdung» – Karriere eines Begriffs, in: Basler Zeitung – Basler Magazin, 16. 11. 2002, S. 8 f.
- Kury Patrick, Die Gründung des Grenzsanitätsdienstes im Jahr 1920 und die Pathologisierung des «Ostens», in: Opitz Claudia, Studer Brigitte, Tanner Jakob (Hg.), Kriminalisieren, Entkriminalisieren, Normalisieren, Zürich 2006, S. 243–259.
- Kury Patrick, Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945, Zürich 2003.
- Kury Patrick, Erlanger Simon, Lüthi Barbara, Grenzen setzen. Vom Umgang mit Fremden in der Schweiz und den USA (1890–1950), Köln 2005.
- Kuster Jürg, Cavelti Guido, Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte. Die Bedeutung ausländer- und asylrechtlicher Bestimmungen, in: Wicker Hans-Rudolf, Fibbi Rosita, Haug Werner (Hg.), Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003, S. 259–274.
- La Barba Morena, Alvaro Bizzarri et la naissance d'un cinéaste migrant: scénario d'une rencontre, in: La Barba Morena et al. (Hg.), La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre, Lausanne 2013, S. 243–290.
- La Barba Morena, Les ciné-clubs de la Federazione delle Colonie libere italiane in Svizzera: naissance d'un mouvement culturel dans la Suisse des années 1960, in: La Barba Morena et al. (Hg.), La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre, Lausanne 2013, S. 197–242.

- La Barba Morena et al. (Hg.), *La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre*, Lausanne 2013.
- Landwehr Achim, *Historische Diskursanalyse*, überarb. Aufl., Frankfurt a. M. 2008.
- Lasserre André, *Frontières et camps. Le refuge en Suisse de 1933 à 1945*, Lausanne 1995.
- Laumann Edward O., Knoke David, *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, Madison (WI) 1987.
- Lavenex Sandra, *Einwanderungs-, Asyl-, Integrations- und Einbürgerungspolitik*, in: Klöti Ulrich et al. (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 2006, S. 653–676.
- Lavenex Sandra, *Whither the Liberal Democratic Model? Immigration Politics in Switzerland and Japan*, in: *Swiss Political Science Review*, 10/3 (2004), S. 179–209.
- Le Goff Jean-Marie, *La catégorisation de la population étrangère dans la statistique administrative depuis la fin des années quarante*, in: Mahnig Hans (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005, S. 64–86.
- Leimgruber Walter (Hg.), *«Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945*, Zürich 1999.
- Leimgruber Walter, *Die Herausforderung der neuen Migration für die Schweiz*, in: Jöhler Reinhard (Hg.), *Mobilitäten. Europa in Bewegung als Herausforderung kulturanalytischer Forschung*. 37. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Volkskunde in Freiburg im Breisgau vom 27. bis 30. September 2009, Münster 2011, S. 282–294.
- Leimgruber Walter, *Einleitung. Akten: Die gesellschaftliche Kraft eines Verwaltungsinstruments*, in: Kaufmann Claudia, Leimgruber Walter (Hg.), *Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs*, Zürich 2008, S. 7–17.
- Lena Sandra, Müller [Muller], Philippe, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 4. 2. 2009, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46095.php>.
- Lenninger Peter Franz, *Lebenslagen von Migranten und Soziale Arbeit in Deutschland, Österreich und der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Städte Mannheim, Wien und Zürich*, Freiburg i. Br. 2003 (Diss. phil., Mainz 2002).
- Leresche Jean-Philippe, Schuler Martin, *Les régions en Europe et en Suisse: entre harmonisation et résistance*, in: Kriesi Hanspeter (Hg.), *Die Schweiz und Europa. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bern 1992, S. 121–139.
- Leu Stéphanie, *Les petits et les grands arrangements – l'état bilatéral une réponse au défi quotidien de l'échange de populations: une histoire diplomatique de la migration et du droit des migrants entre France et Suisse: organisation, acteurs et enjeux (inter)nationaux: milieu du XIXe–1939*, Bern 2013 (Diss. phil.-hist., Bern).
- Leuenberger Marcel, *Die Arbeitsgerichtsbarkeit im Kanton Basel-Landschaft, Liestal 1991* (Diss. jur., Basel 1990).
- Leuenberger Martin, *Die Industrialisierung*, in: Fridrich Anna C., Haggmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 5: Armut und Reichtum. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 9–26.
- Leuenberger Martin, *Die Landwirtschaft*, in: Fridrich Anna C., Haggmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft, Bd. 5: Armut und Reichtum. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 41–58.

- Leuenberger Martin, Handwerk und Gewerbe, in: Fridrich Anna C., Hagmann Daniel (Hg.), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft*, Bd. 5: *Armut und Reichtum. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal 2001, S. 59–70.
- Levitt Peggy, Nyberg-Sorensen Ninna, *The Transnational Turn in Migration Studies*, in: *Global Migration Perspectives*, 6 (October 2004), S. 1–13.
- Levy René, Leresche Jean-Philippe (Hg.), *La Suisse et la coopération transfrontalière: repli ou redéploiement?*, Zürich 1995.
- Levy Katharina, *Frauen in der Emigration. Eine soziologische Untersuchung der Lebens- und Arbeitssituation italienischer Frauen in der Schweiz*, Frauenfeld 1979.
- Levy Katharina, Agustoni Sergio, *Die politische Integration von ausländischen Arbeitnehmern. Eine Pilotstudie zur Einbürgerungsproblematik in der Schweiz*, Zürich 1976.
- Linder Wolf, *Der ethnische Konflikt als Herausforderung demokratischer Systeme*, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Beiträge zur Deutung von sozialer und politischer Einbindung und Ausgrenzung*, Bern 1998, S. 101–115.
- Linder Wolf, *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6 «Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie»*, Bern 1987.
- Linder Wolf, *Politische Kultur*, in: Klöti Ulrich et al. (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 2006, S. 15–34.
- Linder Wolf, *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, 2., vollst. überarb. und aktualisierte Aufl., Bern 2005.
- Linder Wolf, Vatter Adrian, *Institutions and Outcomes of Swiss Federalism. The Role of the Cantons in Swiss Politics*, in: *West European Politics*, 24/2 (2001), S. 95–124.
- Lorenceau René, *Nombre et durée des séjours de deux groupes de migrants à Bâle. Comparaison entre les arrivants de l'année 1870 et ceux de l'année 1900*, in: Gilomen Hans-Jörg, Head-König Anne-Lise, Radeff Anne (Hg.), *Migration in die Städte. Ausschluss, Assimilierung, Integration, Multikulturalität*, Zürich 2000, S. 213–224.
- Lucassen Leo, Feldman David, Oltmer Jochen (Hg.), *Paths of Integration. Migrants in Western Europe (1880–2004)*, Amsterdam 2006.
- Lucassen Jan, Lucassen Leo (Hg.), *Migration, Migration History, History. Old Paradigms and New Perspectives*, Bern 1997.
- Lusso-Cesari Vittoria, Cattacin Sandro, Allemann-Ghionda Cristina (Hg.), *I come ... identità, integrazione, interculturalità*. Zürich 1996.
- Lüthi Barbara, *Coming to terms with turns in rather «queer times»: Wozu dienen die cultural turns? [Rezension von] Doris Bachmann-Medicks «Cultural Turns. Neuorientierungen in den Kulturwissenschaften»*, in: *L'Homme*, 18/2 (2007), S. 131–134.
- Lüthi Barbara, *Invading Bodies. Medizin und Immigration in den USA 1880–1920*, Frankfurt a. M. 2009 (Diss. phil.-hist., Basel 2005).
- Lüthi Barbara, *Migration and Migration History*, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 2010, http://docupedia.de/zg/Migration_and_Migration_History (4. 2. 2014).
- Lüthi Barbara, *Transnationale Migration – Eine vielversprechende Perspektive?*, in: *geschichte.transnational. Fachforum zur Geschichte des kulturellen Transfers und der transnationalen Verflechtungen in Europa und der Welt*, 2005, <http://geschichte-transnational.clio-online.net/forum/id=880&>

- count=21&recno=9&type=diskussionen&sort=datum&order=down&segment=16 (13. 4. 2005).
- Lüthi Barbara, Zeugin Bettina, David Thomas, Transnationalismus – eine Herausforderung für nationalstaatliche Perspektiven in den Kulturwissenschaften?, in: *traverse*, 12/1 (2005), S. 7–12.
- Lutz Raphael, Uerlings Herbert (Hg.), *Zwischen Ausschluss und Solidarität: Modi der Inklusion/Exklusion von Fremden und Armen in Europa seit der Spätantike*, Frankfurt a. M. 2008.
- Mächler Stefan, *Hilfe und Ohnmacht. Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund und die nationalsozialistische Verfolgung 1933–1945*, Zürich 2005.
- Mächler Stefan, *Kampf gegen das Chaos – die antisemitische Bevölkerungspolitik der eidgenössischen Fremdenpolizei und Polizeibehörde 1917–1954*, in: Mattioli Aram (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960*, Zürich 1998, S. 357–421.
- Mahnig Hans, *Between Economic Demands and Popular Xenophobia: the Swiss System of Immigration Regulation*, in: Böcker Anita et al. (Hg.), *Regulation of Migration. International Experiences*, Amsterdam 1998, S. 174–190.
- Mahnig Hans, *Das migrationspolitische Feld der Schweiz*, Neuenburg 1996.
- Mahnig Hans (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005.
- Mahnig Hans, *Introduction*, in: Mahnig Hans (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005, S. 13–33.
- Mahnig Hans, *La politique migratoire de 1970 au milieu des années 1980*, in: Mahnig Hans (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005, S. 135–185.
- Mahnig Hans, *L’émergence de la question de l’intégration dans la ville de Zurich*, in: Mahnig Hans (Hg.), *Histoire de la politique de migration, d’asile et d’intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich 2005, S. 321–343.
- Mahnig Hans, *Konturen eines Kompromisses?*, Neuenburg 1996.
- Mahnig Hans, Niederberger Martin, Dahinden Janine, *Die Integration der ausländischen Bevölkerung in Gemeinschaftszentren. Studie zuhanden der Zürcher Gemeinschaftszentren Bachwiesen, Heuried und Loogarten*, Neuenburg 2000.
- Mahnig Hans, Piguët Etienne, *Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998: Entwicklung und Auswirkungen*, in: Wicker Hans-Rudolf, Fibbi Rosita, Haug Werner (Hg.): *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*, Zürich 2003, S. 65–108.
- Maillard Alain, Tafelmacher Christophe, *«Faux réfugiés»? La politique suisse de dissuasion d’asile, 1979–1999*, Lausanne 1999.
- Maiolino Angelo, *Als die Italiener noch Tschinggen waren. Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative*, Zürich 2011.
- Maissen Thomas, *Geschichte der Schweiz*, 3., korr. Aufl., Baden 2011.
- Manasse Christoph, *Geschichte des Staatsarchivs Basel-Landschaft*, in: *Baselbieter Heimatblätter*, 2 (2006), S. 1–23, http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/archive/2008/Publikationen/Geschichte_des_STAATSARCHIVS_Basel-Landschaft.pdf (3. 8. 2012).
- Manatschal Anita, *Kantonale Integrationspolitik im Vergleich. Eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt*, Baden-Baden 2013 (Diss., wiso., Bern 2012).

- Manning Patrick, *Migration in World History*, New York 2005.
- Manz Matthias, *Ohne Akten – keine Fakten. Ein illustrierter Führer durch das Baseli-
bieter Staatsarchiv*, 2., überarb. Aufl., Liestal 1992.
- Manz Matthias, Nordmann Jean-Luc, Schwob Heiner, *75 Jahre Kantonales Arbeitsamt
Baselland 1913 bis 1988*, Liestal 1988.
- Manz Peter, *Emigrazione italiana a Basilea e nei suoi sobborghi 1890–1914.
Momenti di contatto tra operai immigrati e società locale*, Comano 1988
(Diss. phil. I, Basel).
- Manz Peter, Zydrooneschittler, Maisdiiger und Bolänteschlugger, *Hitzköpfe und
Messerhelden. La diaspora italiana di Basilea alla vigilia della Prima Guerra
mondiale rivisitata con l'aiuto dei (controversi) fatti di Muttenz*, in: *Schwei-
zerische Zeitschrift für Geschichte*, 48 (1998), S. 41–72.
- Marquis Jean-François, Grossi Guglielmo, *Einwanderer – Minderheit ohne politische
Rechte?*, Bern 1990.
- Marti-Weissenbach Karin, Guggenbühl, Adolf, in: *Historisches Lexikon der Schweiz
(HLS)*, Version vom 20. 3. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D11846.php>.
- Mattes Monika, «Gastarbeiterinnen» in der Bundesrepublik. Anwerbepolitik,
Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren, Frankfurt a. M. 2005
(Diss., Berlin 2003/04).
- Mattioli Aram (Hg.), *Antisemitismus in der Schweiz 1848–1960*, Zürich 1998.
- Mau Steffen (Hg.), *Liberal States and the Freedom of Movement. Selective Borders,
Unequal Mobility*, Basingstoke 2012.
- Mayer Stefanie (Hg.), *Debating Migration. Political Discourses on Labor Immigration
in Historical Perspective*, Innsbruck 2009.
- Mayntz Renate, Scharpf Fritz W., *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*,
in: Mayntz Renate, Scharpf Fritz W. (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und
politische Steuerung*, Frankfurt 1995, S. 39–72.
- Meier-Braun Karl-Heinz, *40 Jahre «Gastarbeiter» und Ausländerpolitik in Deutsch-
land*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung das Parlament
(B 35)* (1995), S. 14–22.
- Meier-Braun Karl-Heinz (Hg.), *40 Jahre «Gastarbeiter». Deutschland auf dem Weg
zur multikulturellen Gesellschaft. Der Schreibwettbewerb des Süddeutschen
Rundfunks*, Tübingen 1998.
- Meier-Braun Karl-Heinz, «Freiwillige Rotation». Ausländerpolitik am Beispiel
der baden-württembergischen Landesregierung, München 1979
(Diss., Tübingen).
- Meier-Braun Karl-Heinz, *Einwanderungsland Baden-Württemberg. Am 5. August
1970 kommt der 500'000ste «Gastarbeiter» ins Land*, in: Weber Reinhold, Stein-
bach Peter, Wehling Hans-Georg (Hg.), *Baden-württembergische Erinnerungs-
orte*, Stuttgart 2012, S. 276–285.
- Meier-Braun Karl-Heinz, *Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes
und der Länder, insbesondere Baden-Württemberg*, Mainz 1988.
- Meier-Braun Karl-Heinz, Weber Reinhold (Hg.), *Deutschland, Einwanderungsland.
Begriffe – Fakten – Kontroversen*, Stuttgart 2013.
- Meier-Braun Karl-Heinz, Weber Reinhold, *Kleine Geschichte der Ein- und Aus-
wanderung in Baden-Württemberg*, Leinfelden-Echterdingen 2009.
- Merz-Benz Peter-Ulrich, Wagner Gerhard (Hg.), *Der Fremde als sozialer Typus.
Klassische soziologische Texte zu einem aktuellen Phänomen*, Konstanz 2002.
- Meyer Helmut et al. (Hg.), *Die Schweiz und ihre Geschichte*, Zürich 1998.
- Meyer Katrin, Purtschert Patricia, *Migrationsmanagement und die Sicherheit*

- der Bevölkerung, in: Meyer Katrin, Purtschert Patricia (Hg.), *Gouvernementalität und Sicherheit. Zeitdiagnostische Beiträge im Anschluss an Foucault*, Bielefeld 2008, S. 149–172.
- Meyer Stephan, *Französische Grenzgänger in der Nordwestschweiz. Mit Fallstudien über vier grenznahe Herkunftsgemeinden*, Basel 1986.
- Misteli Roland, Gisler Andreas, *Überfremdung. Karriere und Diffusion eines fremdenfeindlichen Deutungsmusters*, in: Imhof Kurt, Kleger Heinz, Romano Gaetano (Hg.), *Vom Kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre*, Zürich 1999, S. 95–120.
- Mohr Bernhard, *Deutsche Grenzgänger in der Nordwestschweiz. Pendlerverflechtungen am Hochrhein*, Basel 1986.
- Monnier François, Thuillier Guy, *Le rôle des personnalités dans l'administration*, in: *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte* 17 (2005), S. 263–280.
- Moret Joëlle, Efonyi-Mäder Denise, Stants Fabienne, *Die srilankische Diaspora in der Schweiz*, Bern-Wabern 2007.
- Motte Jan (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt a. M. 1999.
- Motte Jan, Ohliger Rainer, *Einwanderung – Geschichte – Anerkennung. Auf den Spuren geteilter Erinnerung*, in: Motte Jan, Ohliger Rainer (Hg.), *Geschichte und Gedächtnis in der Einwanderungsgesellschaft. Migration zwischen historischer Rekonstruktion und Erinnerungspolitik*, Essen 2004, S. 17–49.
- Müller Monika, *Migration und Religion. Junge hinduistische und muslimische Männer in der Schweiz*, Wiesbaden 2013 (Diss., Freiburg).
- Müller Rudolf A., *Schweizerische Migrationspolitik – Lehr- und Wanderjahre mit System*, in: Walker Daniel, Thierstein Alain, Betz Petra (Hg.), *Mythen und Märchen in der Politik. Vom Eigenleben politischer Annahmen*, Chur 1999, S. 13–21.
- Müller-Jentsch Daniel (Hg.), *Die Neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst*, Zürich 2008.
- Münz Rainer, Bade Klaus J., *Migration in Europa*, Hannover 2001.
- Neck Reinhard, Bauböck Rainer (Hg.), *Migration, Wissenschaft, Bildung, Politik*, Wien 2013.
- Nellen Stefan et al., *Verwalten und regieren*, in: *traverse* 18/2 (2011), S. 15–21.
- Niehr Thomas, *Der Streit um Migration in der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Österreich. Eine vergleichende diskursgeschichtliche Untersuchung*, Heidelberg 2004.
- Nigg Heinz (Hg.), *Da und fort. Leben in zwei Welten. Interviews, Berichte und Dokumente zur Immigration und Binnenwanderung in der Schweiz*, Zürich 1999.
- Niklaus Pierre-Alain, *Nicht gerufen und doch gefragt. Sans-Papiers in Schweizer Haushalten*, Basel 2013.
- Niederberger Josef Martin, *Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*, Zürich 2004.
- Niederberger Josef Martin, *Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz – Strukturen, Prozesse, Wirkungen*, in: Hoffmann-Nowotny Hans-Joachim, Hondrich Karl-Otto (Hg.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz. Segregation und Integration. Eine vergleichende Untersuchung*, Frankfurt a. M. 1981, S. 11–123.

- Niederhäuser Peter, Ulrich Anita (Hg.), *Fremd in Zürich – fremdes Zürich? Migration, Kultur und Identität im 19. und 20. Jahrhundert*, Zürich 2005.
- Noiriel Gérard, *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris 2001.
- Noiriel Gérard, *La tyrannie du national. Le droit d’asile en Europe (1793–1993)*, Paris 1991.
- Noiriel Gérard, *Le creuset français. Histoire de l’immigration XIXe–XXe siècles*, Paris 1988.
- Notz Thomas et al. (Hg.), *Schweizer Geschichtsbuch, Bd. 4: Zeitgeschichte seit 1945*, Berlin 2008, S. 51–55.
- Ohliger Rainer, Schönwälder Karen, Triadafilopoulos Triadafilos (Hg.), *European Encounters. Migrants, Immigration and European Societies since 1945*, Aldershot 2003.
- Oltmer Jochen, Einführung: Europäische Migrationsverhältnisse und Migrationsregime in der Neuzeit, in: *Geschichte und Gesellschaft* 35/1 (2009), S. 5–27.
- Oltmer Jochen, Einführung: Migrationsverhältnisse und Migrationsregime nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Oltmer Jochen, Kreienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), *Das «Gastarbeiter»-System: Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München 2012, S. 9–21.
- Oltmer Jochen, Einführung: Wechselbezüge von Migration, Staat und Politik in Geschichte und Gegenwart, in: Oltmer Jochen (Hg.), *Migration, Staat und Politik*, Osnabrück 2007, S. 7–13.
- Oltmer Jochen, *Globale Migration: Geschichte und Gegenwart*, München 2012.
- Oltmer Jochen (Hg.), *Migration steuern und verwalten: Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Göttingen 2003.
- Oltmer Jochen (Hg.), *Migrationsforschung und interkulturelle Studien. Zehn Jahre IMIS*, Osnabrück 2002.
- Oltmer Jochen, Kreienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), *Das «Gastarbeiter»-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München 2012.
- Oltmer Jochen, Schubert Michael, *Migration und Integration in Europa seit der Frühen Neuzeit. Eine Bibliographie zur historischen Migrationsforschung*, Osnabrück 2005.
- Ott Lukas, *Menschen an der Arbeit*, Liestal 2011.
- Paetzold Veronika, *Ausländer in der Schweiz*, 10. überarb. Aufl., Zürich 1999.
- Paetzold Veronika, *Grenzgänger aus der Bundesrepublik Deutschland*, Zürich 1982.
- Paetzold Veronika, *Grenzgänger aus Deutschland in der Schweiz*, 4. überarb. Aufl., Zürich 1994.
- Paetzold Veronika, *Grenzgänger aus Deutschland in der Schweiz*, 5. überarb. Aufl., Zürich 1999.
- Page Moch Leslie, *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*, Indianapolis 1992.
- Pagenstecher Cord, *Ausländerpolitik und Immigrantidentität. Zur Geschichte der «Gastarbeit» in der Bundesrepublik*, Berlin 1994.
- Pagenstecher Cord, *Die Illusion der «Rückkehr». Zur Mentalitätsgeschichte von «Gastarbeit» und Einwanderung*, in: *Soziale Welt*, 47/2 (1996), S. 149–179.
- Pahud de Mortanges René, *Schweizerische Rechtsgeschichte. Ein Grundriss*, Zürich 2007.
- Parini Lorena, *La politique d’asile en Suisse. Une perspective systémique*, Paris 1997.
- Parini Lorena, *La Suisse terre d’asile: un mythe ébranlé par l’histoire*, in: *Revue européenne des migrations internationales*, 13 (1997), S. 51–68.

- Parini Lorena, Gianni Matteo, Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours, in: Mahnig Hans (Hg.), Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948, Zürich 2005, S. 189–254.
- Passagen – Forschungskreis Migration und Geschlecht (Hg.), Vielfältig alltäglich: Migration und Geschlecht in der Schweiz, Zürich 2013.
- Pelli Mattia, Se sentir étranger. La discrimination racontée par les travailleurs italiens immigrés de l'aciérie Monteforno, in: La Barba Morena et al. (Hg.), La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre, Lausanne 2013, S. 315–340.
- Perrenoud Marc, La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943–1953), in: Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945. Le cas italien. Actes du colloque de Louvain-la-Neuve des 24 et 25 mai 1989, sous la direction de M. Dumoulin, Louvain-la-Neuve 1989, S. 113–141.
- Pfister Ulrich (Hg.), Stadt und Land in der Schweizer Geschichte. Abhängigkeiten – Spannungen – Komplementaritäten, Basel 1998.
- Picard Jacques, Die Schweiz und die Juden 1933–1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik, Zürich 1994 (Diss. phil.-hist., Bern 1992).
- Piguet Etienne, Histoire de l'immigration en Suisse. Soixante ans d'entrouverture, in: terra cognita, 21 (2012), S. 12–14.
- Piguet Etienne, Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen, Bern 2006.
- Piguet Etienne, L'immigration en Suisse. Cinquante ans d'entrouverture, Lausanne 2004.
- Piguet Etienne, L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires, Zürich 2005.
- Piguet Etienne, Losa Stefano, Travaillleurs de l'ombre? Demande de main-d'œuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse, Zürich 2002.
- Piguet Etienne, Mahnig Hans, Quotas d'immigration. L'expérience suisse, Genf 2000.
- Piñeiro Esteban, Bopp Isabelle, Kreis Georg, Einleitung: Fördern und Fordern revised. Seismografen zum gegenwärtigen Integrationsdiskurs, in: Piñeiro Esteban, Bopp Isabelle, Kreis Georg (Hg.), Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses, Zürich 2009, S. 9–22.
- Piñeiro Esteban, Bopp Isabelle, Kreis Georg (Hg.), Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses, Zürich 2009.
- Podrug Esmā, Örnek Cezair, Die Fremdenpolizei als Institution und deren Ermessen als Handlungsinstrument. Ein Beitrag zur Migrationsverwaltungsforschung, Basel 2004 (Diplomarbeit HPSABB).
- Portes Alejandro, Dewind Josh (Hg.), Rethinking Migration. New Theoretical and Empirical Perspectives, New York 2007.
- Portmann-Tinguely Albert, von Cranach Philipp, Flüchtlinge, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 14. 8. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16388.php>.
- Prettenthaler-Ziegerhofer Anita (Hg.), Zwischenräume. Grenznahe Beziehungen in Europa seit den 1970er Jahren, Innsbruck 2011.
- Prettenthaler-Ziegerhofer Anita, Schmidlechner Karin M., Sonnleitner Ute, «Haustochter gesucht». Steirische Arbeitsmigrantinnen in der Schweiz, Graz 2010.
- Pries Ludger (Hg.), Transnationale Migration, Baden-Baden 1997.
- Prodolliet Simone (Hg.), Blickwechsel. Die multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Luzern 1998.

- Prodoliet Simone, Transnationale Realitäten, in: *terra cognita*, 15 (2009), S. 4 f.
- Prontera Grazia, Das Emigrationszentrum in Verona. Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte in die Bundesrepublik Deutschland 1955–1975, in: Oltmer Jochen, Kreienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), *Das «Gastarbeiter»-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München 2012, S. 89–102.
- Purtschert Patricia, Lüthi Barbara, Falk Francesca (Hg.), *Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien*, 2., korr. Aufl., Bielefeld 2012.
- Rass Christoph, Bilaterale Wanderungsverträge und die Entwicklung eines internationalen Arbeitsmarktes in Europa 1919–1974, in: *Geschichte und Gesellschaft* 35/1 (2009), S. 98–134.
- Rass Christoph, *Institutionalisierungsprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt. Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974*, Paderborn 2010.
- Rass Christoph A., Die Anwerbeabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit Griechenland und Spanien im Kontext eines europäischen Migrationssystems, in: Oltmer Jochen, Kreienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), *Das «Gastarbeiter»-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München 2012, S. 53–69.
- Rauchfleisch Udo (Hg.), *Fremd im Paradies. Migration und Rassismus*, Basel 1994.
- Reimann Helga, Reimann Horst (Hg.), *Gastarbeiter. Analyse und Perspektiven eines sozialen Problems*, 2., völlig neu bearb. Aufl., Opladen 1987.
- Reinecke Christiane, *Grenzen der Freizügigkeit. Migrationskontrolle in Grossbritannien und Deutschland, 1880–1930*, München 2010 (Gekürzte Diss., Berlin 2008).
- Reinhardt Volker, *Die Geschichte der Schweiz. Von den Anfängen bis heute*, München 2011.
- Rendl Renate, Die Integration der Flüchtlinge aus der Tschechoslowakei in der Schweiz seit 1968, in: Bankowski Monika et al. (Hg.), *Asyl und Aufenthalt. Die Schweiz als Zuflucht und Wirkungsstätte von Slaven im 19. und 20. Jahrhundert*, Basel 1994, S. 239–252.
- Requejo Ferran, Caminal Miquel (Hg.), *Political Liberalism and Plurinational Democracies*, London 2011.
- Richter Marina, *Integration, Identität, Differenz. Der Integrationsprozess aus der Sicht spanischer Migrantinnen und Migranten*, Bern 2006 (Diss., Bern 2005).
- Ricq Charles, *Les travailleurs frontaliers en Europe. Essai de politique sociale et régionale*, Paris 1981.
- Riedo René, *Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970*, Bern 1976.
- Rieker Yvonne, «Ein Stück Heimat findet man ja immer». Die italienische Einwanderung in die Bundesrepublik, Essen 2003.
- Riklin Alois, Haug Hans, Binswanger Hans Christoph (Hg.), *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1975.
- Riklin Alois, Haug Hans, Probst Raymond (Hg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992.
- Ritzmann-Blickenstorfer Heiner, Der Beitrag der Migrationen zum Städtewachstum, 1850–1990, in: Gilomen Hans-Jörg, Head-König Anne-Lise, Radeff Anne (Hg.), *Migration in die Städte. Ausschluss, Assimilierung, Integration, Multikulturalität*, Zürich 2000, S. 239–251.

- Ritzmann-Blickenstorfer Heiner (Hg.), *Historische Statistik der Schweiz*, Zürich 1996.
- Robbiani Dario, Cinkali. Ci chiamavano Gastarbeiter, lavoratori ospiti, ma eravamo stranieri, anzi, cinkali, Zürich 2006.
- Romano Gaetano, *Die Überfremdungsbewegung als «Neue soziale Bewegung»*. Zur Kommerzialisierung, Oralisierung und Personalisierung massenmedialer Kommunikation in den 60er Jahren, in: König Mario et al. (Hg.), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Zürich 1998, S. 143–159.
- Romano Gaetano, *Vom Sonderfall zur Überfremdung. Zur Erfolgsgeschichte gemeinschaftsideologischen Denkens im öffentlichen politischen Diskurs der späten fünfziger und sechziger Jahre*, in: Imhof Kurt, Kleger Heinz, Romano Gaetano (Hg.), *Vom Kalten Krieg zur Kulturrevolution. Analyse von Medienereignissen in der Schweiz der 50er und 60er Jahre*, Zürich 1999, S. 55–93.
- Romano Gaetano, *Zeit der Krise – Krise der Zeit. Identität, Überfremdung und verschlüsselte Zeitstrukturen*, in: Ernst Andreas, Wigger Erich (Hg.), *Die neue Schweiz? Eine Gesellschaft zwischen Integration und Polarisierung (1910–1930)*, Zürich 1996, S. 41–77.
- Ronzani Silvio, *Arbeitskräftewanderung und gesellschaftliche Entwicklung. Erfahrungen in Italien, in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland*, Königstein/Ts. 1980.
- Ronzani Silvio, *Ausländische Arbeitskräfte*, in: Riklin Alois, Haug Hans, Binswanger Hans Christoph (Hg.), *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1975, S. 833–845.
- Ronzani Silvio, *Migration als individuelle und als gesellschaftliche Problemlösungsstrategie. Eine Problemstrukturanalyse zum Widerspruch zwischen individueller und gesellschaftlicher Problemlösung durch Arbeitsmigration*, s. l. 1979 (Diss., St. Gallen 1979).
- Roschewski Heinz, *Rothmund und die Juden. Eine historische Fallstudie des Antisemitismus in der schweizerischen Flüchtlingspolitik 1933–1957*, Basel 1997.
- Rumo-Jungo Alexandra (Hg.), *Familien in Zeiten grenzüberschreitender Beziehungen. Familien- und migrationsrechtliche Aspekte*. 7. Symposium zum Familienrecht 2013, Universität Freiburg, Zürich 2013.
- Sager Fritz, Rüefli Christian, *Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 11/2 (2005), S. 101–129.
- Sala Roberto, *Die migrationspolitische Bedeutung der italienischen Arbeitswanderung in die Bundesrepublik*, in: Oltmer Jochen, Kreienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), *Das «Gastarbeiter»-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München 2012, S. 71–87.
- Salvisberg Esther, Heiniger Marcel, *Ein- und Auswanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung von der Registerzählung zur Statistik*, Neuenburg 2007.
- Sancar Annemarie, *Migration und nationalstaatliche Irritation*, in: Mäder Ueli, Daub Claus-Heinrich (Hg.), *Soziale Folgen der Globalisierung*, Basel 2004, S. 163–178.
- Sandberg Beatrice, *Max Frisch: Überfremdung I*, 2000, http://www.uni-due.de/literaturwissenschaft-aktiv/nullpunkt/pdf/frisch_ueberfremdung1.pdf (20. 11. 2012).
- Santel Bernhard, *Migration in und nach Europa. Erfahrungen, Strukturen, Politik*, Opladen 1995 (Diss. phil., Münster 1994).

- Santel Bernhard, Schock Hermann, *Einwanderung im Spiegel sozialwissenschaftlicher Forschung*, Opladen 2000.
- Sanz Díaz Carlos, *Umstrittene Wege. Die irreguläre Migration spanischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland*, in: Oltmer Jochen, Kreienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), *Das «Gastarbeiter»-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München 2012, S. 119–132.
- Sarasin Philipp, *Geschichtswissenschaft und Diskursanalyse*, Frankfurt a. M. 2003.
- Sarasin Philipp, *Kultur der Bedrohung*, in: Cardu Tiberio (Hg.), *Migration im Bild. Ein Inventar*, Baden 2006, S. 149–164.
- Sassen Saskia, *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Frankfurt a. M. 1996.
- Sassen Saskia, *The De-Facto Transnationalizing of Immigration Policy*, San Domenico (FI) 1996.
- Sassen Saskia, *Transnational Economies and National Migration Policies*, Amsterdam 1996.
- Schärer Thomas, Sutter Eva, *Politische Information: Begleitprojekt «Schweizer Filmwochenschau 1940–1975»*. Zeitzeugenbefragung und Quellenrecherchen. *Chronik der Schweizer Filmwochenschau, 1999–2000*, http://de.memoriav.ch/dokument/memoriav/chronik_filmwochenschau.pdf.
- Scharpf Fritz W., *Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurz gefasster Leitfaden*, in: Hesse Joachim Jens (Hg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden 1978, S. 21–31.
- Scharpf Fritz W., *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder (CO) 1997.
- Schaub Felizitas, *Arbeit vor Religion? Zu der Bedeutung der Religion bei der Aufnahme der ungarischen Flüchtlinge 1956 im Kanton Baselland*, Basel 2008 (Seminararbeit).
- Schiavi Rita, Brassel Ruedi, *Kämpfend in den Arbeitsfrieden. Zur Streikwelle in der unmittelbaren Nachkriegszeit*, in: Baumann Hans (Hg.), *Arbeitsfrieden – Realität eines Mythos. Gewerkschaftspolitik und Kampf um Arbeit – Geschichte, Krise, Perspektiven*, Zürich 1987, S. 57–69.
- Schilliger Sarah, *Situation Schweiz. Globalisierung des Arbeitsmarktes im Privathaushalt von Pflegebedürftigen*, in: Hitzemann Andrea (Hg.), *Pflege und Migration in Europa. Transnationale Perspektiven aus der Praxis*, Freiburg i. Br. 2012, S. 119–128.
- Schlaepfer Rudolf, *Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg*, Zürich 1969 (Diss. jur.).
- Schmid-Eckhardt Marianne, *Regionale Arbeitsstellen zur Förderung ausländischer Kinder und Jugendlicher. Politische Partizipation von Ausländern. Problem: Ausländerbeiräte*, Weinheim 1985.
- Schmid-Eckhardt Marianne et al., *Politische Beteiligung unerwünscht? Referate und Diskussion der Tagung «Der Ausländerbeirat» für Kommunalpolitiker im Regierungsbezirk Detmold in Bielefeld am 8. Dez. 1984*, Bielefeld 1985.
- Schmitter Heisler Barbara, *Trapped in the Consociational Cage: Trade Unions and Immigration in Switzerland*, in: Penninx Rinus, Roosblad Judith (Hg.), *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960–1993. A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*, New York 2000, S. 21–38.

- Schneider Boris, Python Francis (Hg.), *Geschichtsforschung in der Schweiz. Bilanz und Perspektiven – 1991 / L'histoire en Suisse. Bilan et perspectives – 1991*, Basel 1992.
- Schneider-Sliwa Rita, *Grenzgänger im Agglomerationsraum Basel*, in: Diercke. *Weltatlas Schweiz. Handbuch*, Zürich 1998, S. 27–29.
- Scholz Antonia, *Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül. Der Einfluss politischer Ideen in Deutschland und Frankreich*, Wiesbaden 2012, S. 31–99.
- Schönwälder Karen, *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Grossbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*, Essen 2001.
- Schrettenbrunner Helmut, *Gasarbeiter. Ein europäisches Problem*, 1. Aufl. der Neufassung, Frankfurt a. M. 1982.
- Schuler Martin, *Ausländerpolitik und Mobilität der Ausländer in der Schweiz 1965–1980*, in: Brugger Ernst A. (Hg.), *Arbeitsmarktentwicklung: Schicksalsfrage der Regionalpolitik?*, Diessenhofen 1984, S. 243–268.
- Schuler Martin, Brulhardt Marie-Claude, *La région du Rhin supérieur, un autre modèle de collaboration transfrontalière?*, in: Levy René, Leresche Jean-Philippe (Hg.), *La Suisse et la coopération transfrontalière: repli ou redéploiement?*, Zürich 1995, S. 279–310.
- Schwarz Heinrich, *Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz*, Grüşch 1988.
- Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Documentation Center, <http://www.migration-population.ch/sfm/page-10726.html> (27. 7. 2014).
- Schweizerisches Sozialarchiv (Hg.), *Bilder und Leitbilder im sozialen Wandel*, Zürich 1991.
- Schwingruber Anton, *Das Stimmrecht in der Schweiz. Eine Untersuchung über das Stimmrecht als subjektives Recht, mit besonderer Berücksichtigung der kantonalrechtlichen Ausschlussgründe*, Nussbaumen 1978 (Diss. iur., Freiburg 1978).
- Sciarini Pascal, *Le processus législatif*, in: Klöti Ulrich et al. (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 2006, S. 491–525.
- Senn Hans, *Gotthardbund*, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 13. 9. 2005, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17417.php>
- Senn Tobias, *Die «demokratische» Rückkehr der Antidemokraten. Die zwei Volksinitiativen «Rückkehr zur direkten Demokratie» der Ligue vaudoise und deren Unterstützung in der Deutschschweiz 1945–1949*, Basel 2000 (Lizentiatsarbeit).
- Senn Tobias, *Migrationspolitik der Baselbieter Regierung um 1970 – im Geist der Selbständigkeit unter vollzugsföderalistischen Zwängen*, in: *Baselbieter Heimatblätter*, 71 (2006), S. 129–160.
- Serdült Uwe, Schenkel Walter, *Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem*, in: Klöti Ulrich et al. (Hg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich 2006, S. 553–573.
- Siegenthaler Hansjörg, *Die Schweiz: 1914–1984*, in: Fischer Wolfram et al. (Hg.), *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Stuttgart 1987, S. 482–512.
- Siegenthaler Hansjörg, *Supranationalität, Nationalismus und regionale Autonomie. Erfahrungen des schweizerischen Bundesstaates – Perspektiven der europäischen Gemeinschaft*, in: *traverse*, 1/3 (1994), S. 117–142.

- Skenderovic Damir, *Constructing Boundaries in a Multicultural Nation. The Discourse of «Overforeignization» in Switzerland*, in: Ohliger Rainer, Schönwälder Karen, Triadafilopoulos Triadafilos (Hg.), *European Encounters. Migrants, Immigration and European Societies since 1945*, Aldershot 2003, S. 186–210.
- Skenderovic Damir, *L'immigration en Suisse, une histoire en lente construction*, in: Hauser Claude et al. (Hg.), *Sociétés de migrations en débat. Québec – Canada – Suisse: approches comparées*, Québec 2013, S. 25–40.
- Skenderovic Damir, *The Radical Right in Switzerland. Continuity and Change, 1945–2000*, New York 2009.
- Skenderovic Damir, *Vom Einwanderer zum Fremden: Stereotypen von rechts*, in: Engler Balz (Hg.), *Wir und die Anderen. Stereotypen in der Schweiz / Nous et les autres. Stéréotypes en Suisse*, Freiburg 2012, S. 35–54.
- Skenderovic Damir, *D'Amato Gianni, Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*, Zürich 2008.
- Skinner Barnaby, *Ursachen und Folgen der Ausschreitungen gegen italienische Arbeitsmigranten vor dem Ersten Weltkrieg*, Basel 2000.
- Slominski Peter, *Schweiz*, in: Ulrike Davy (Hg.), *Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*, Frankfurt a. M. 2001, S. 709–793.
- Sochin D'Elia Martina, *«Man hat es doch hier mit Menschen zu tun!» Liechtensteins Umgang mit Fremden seit 1945*, Zürich 2012.
- Soom Ammann Eva, *Ein Leben hier gemacht. Altern in der Migration aus biographischer Perspektive – italienische Ehepaare in der Schweiz*, Bern 2011 (Diss. phil.-hist., Bern 2009).
- Soom Eva, *Truffer Jacqueline, Eine italienische Migrations- und Integrationsgeschichte der Stadt Bern*, Bern 2000.
- Spescha Marc, *Handbuch zum Ausländerrecht*, Bern 1999.
- Spescha Marc, *Zukunft Ausländer. Plädoyer für eine weitsichtige Migrationspolitik*, Bern 2002.
- Spescha Marc, Kerland Antonia, Bolzli Peter, *Handbuch zum Migrationsrecht*, Zürich 2010.
- Spescha Marc et al. (Hg.), *Migrationsrecht, Kommentar. Schweizerisches Ausländergesetz (AuG) und Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen*, 3., aktualisierte Aufl., Zürich 2012.
- Spoerri Bettina, *Deterritorialisierungsstrategien in der transnationalen Literatur der Schweiz – ein aktueller Paradigmenwechsel*, in: Kamm Martina et al. (Hg.), *Diskurse in die Weite. Kosmopolitische Räume in den Literaturen der Schweiz*, Zürich 2010, S. 31–50.
- Sprenger Kaatje, *Das Schweizer Ausländerrecht 1860–1978*, in: Nigg Heinz (Hg.), *Da und fort. Leben in zwei Welten. Interviews, Berichte und Dokumente zur Immigration und Binnenwanderung in der Schweiz*, Zürich 1999, S. 270–276.
- Stadelmann Jürg, *Umgang mit Fremden in bedrängter Zeit. Schweizerische Flüchtlingspolitik 1940–1945 und ihre Beurteilung bis heute*, Zürich 1998 (Diss., Zürich 1997).
- Stäheli Urban, *«Zu Hause, aber nicht daheim». Akkulturationsverläufe bei Immigranten aus Ungarn in der Schweiz*, Zürich 2006 (Diss., Zürich 2005).
- Stalker Peter, *The Work of Strangers. A Survey of International Labour Migration*, Genf 1994.

- Stalker Peter, *Workers Without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration*, Boulder (CO) 2000.
- Steffen Gerber Therese, Ducommun, Charles Frédéric, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 16. 4. 2004, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31831.php>.
- Steffen Gerber Therese, Grübel, Albert, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 20. 2. 2007, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17211.php>.
- Steffen Gerber Therese, Rothmund, Heinrich, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 29. 4. 2010, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D31878.php>.
- Steinauer Jean, *Le saisonnier inexistant*, Genf 1980.
- Steinauer Jean, von Allmen Malik, *Weg mit den Baracken. Die Immigranten in den schweizerischen Gewerkschaften, 1945–2000*, Lausanne 2000.
- Steiner Ilka, Watkins Aronne, D'Amato Gianni, *Demographie, Ressourcen und die Bedeutung der Migration. Eine Literaturstudie*, Bern 2013.
- Steiner Pascale, Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*, Zürich 2004.
- Steiner Pascale, Wicker Hans-Rudolf, *Die Einbürgerung auf der Ebene der Gemeinden. Schlussbericht zur Studie «Diskriminierung und Einbürgerung» im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus*, Bern 2000 (unveröffentlicht).
- Steinert Johannes-Dieter, *Arbeit in Westdeutschland. Die Wanderungsvereinbarungen mit Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei und der Beginn der organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte*, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 35 (1995), S. 197–209.
- Sternberg Jan Philipp, *Auswanderungsland, Zuwanderungsland. Die Doppelrolle der Migrationspolitik in der frühen Bundesrepublik*, in: Oltmer Jochen, Kreienbrink Axel, Sanz Díaz Carlos (Hg.), *Das «Gastarbeiter»-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, München 2012, S. 25–38.
- Stettler Peter, Gafner, Max, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 12. 5. 2005, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D5678.php>.
- Stienen Angela (Hg.), *Integrationsmaschine Stadt? Interkulturelle Beziehungsdynamiken am Beispiel von Bern*, Bern 2006.
- Stiftung für Baselbieter Zeitgeschichte (Hg.), *Baselland bleibt selbständig. Von der Wiedervereinigungsidee zur Partnerschaft*, Liestal 1985.
- Stirnemann Charles, *Der Weg in die Nachkriegszeit 1943–1948. Ein Beitrag zur politischen Geschichte des «Roten Basel»*, Basel 1992.
- Stirnemann Charles, Schib Stirnemann Monika, Thalmann Rolf, *Weltformat. Basler Zeitgeschichte im Plakat*, Basel 2001.
- Stohr Christian, *Des représentations au dispositif de régulation: la politique d'admission des travailleurs étrangers en Suisse entre 1945 et 1959*, in: La Barba Morena et al. (Hg.), *La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre*, Lausanne 2013, S. 15–64.
- Straubhaar Thomas, *Grundzüge einer schweizerischen Migrationspolitik der 90er Jahre*, in: *Wirtschaftspolitische Mitteilungen*, 45/9–10 (1989).
- Straubhaar Thomas, *Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel*, Basel 1991.
- Straubhaar Thomas, Dhima Giorgio, *Ursachen der Migration aus ökonomischer Sicht*, in: Kälin Walter, Moser Rupert (Hg.), *Migrationen aus der Dritten Welt*, Bern 1993, S. 93–120.

- Straubhaar Thomas, Dhima Giorgio, EG 92 und danach. Herausforderungen und Lösungsideen für die Migrationspolitik der Schweiz der 90er Jahre, Basel 1990.
- Streif Klaus, Reparaturwerkstatt der Volkswirtschaft. 100 Jahre Kantonales Arbeitsamt Aargau 1904–2004, Baden 2004.
- Studer Brigitte, Die «Ausländerfrage» zwischen militärischem Sicherheitsdenken und rechtsstaatlichen Garantien zu Beginn des Zweiten Weltkriegs, in: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.), Integration und Ausschluss (Studien und Quellen, Bd. 29), Bern 2003, S. 161–188.
- Studer Brigitte, Arlettaz Gérald, Argast Regula, Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart, Zürich 2008.
- Stumm Reinhardt, Wyss Kurt, Die Sechziger. Bilder aus Basel, Basel 1999.
- Tabin Jean-Pierre, Les paradoxes de l'intégration. Essai sur le rôle de la non-intégration des étrangers pour l'intégration de la société nationale, Lausanne 1999.
- Tamm Nikolaus, Kooperation im Schweizer Bundesstaat. Die Konferenzen der Fachstellen des Bundes und der Kantone, Riehen 1982.
- Tanner Jakob, Akteure, Akten und Archive, in: Kaufmann Claudia, Leimgruber Walter (Hg.), Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs, Zürich 2008, S. 150–160.
- Tanner Jakob, Nationalmythos und «Überfremdungsängste». Wie und warum die Immigration zum Problem wird, dargestellt am Beispiel der Schweizer Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, in: Rauchfleisch Udo (Hg.), Fremd im Paradies. Migration und Rassismus, Basel 1994, S. 11–25.
- Tanner Jakob, Nationalmythos, Überfremdungsängste und Minderheitenpolitik in der Schweiz, in: Prodollet Simone (Hg.), Blickwechsel. Die multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Luzern 1998, S. 83–94.
- Thielmann Joseph, Grenzgänger – Gunst und Ungunst einer Mobilität, in: Deutschland-Schweiz. Schweiz-Deutschland. Zeitschrift der Handelskammer Deutschland-Schweiz, 22/2 (1973), S. 89–93.
- Thielmann Joseph, Grenzgänger nicht im Schleudersitz? 110809 Grenzgänger in der Schweiz gezählt – mehr Franzosen als Deutsche, in: Deutschland-Schweiz. Schweiz-Deutschland. Zeitschrift der Handelskammer Deutschland-Schweiz, 24/4 (1975), S. 205 f.
- Thielmann Joseph, Grenzgänger – strukturell? Innerhalb Jahresfrist 2026 oder 10% weniger deutsche Grenzgänger in die Schweiz, in: Deutschland-Schweiz. Schweiz-Deutschland. Zeitschrift der Handelskammer Deutschland-Schweiz, 25/1 (1976), S. 17 f.
- Todd Emmanuel, Das Schicksal der Immigranten. Deutschland, USA, Frankreich, Grossbritannien, Hildesheim 1998.
- Trabant Jürgen, Zur Einführung: Vom linguistic turn der Geschichte zum historical turn der Linguistik, in: Trabant Jürgen (Hg.), Sprache der Geschichte, München 2005, S. VII–XXII.
- Trefás Dávid, Manasse Christoph, Vernetzt, versorgt, verbunden. Die Geschichte der Basler Energie- und Wasserversorgung, Basel 2006.
- Treibel Annette, Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, 2., völlig Neubearb. u. erw. Aufl., Weinheim 1999.
- Truffer Widmer Jacqueline, Arbeitsmigration und Migrationspolitik in der Stadt Bern zwischen 1900 und 2003, in: Stienen Angela et al. (Hg.), Integrationsmaschine Stadt? Interkulturelle Beziehungsdynamiken am Beispiel von Bern, Bern 2006, S. 33–82.

- Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht, Zürich 2002.
- Université de Lausanne (Hg.), Les migrations internationales. Cours général public 1992–1993, Lausanne 1993.
- Urner Klaus, Die Deutschen in der Schweiz. Von den Anfängen der Kolonienbildung bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges, Frauenfeld 1976.
- Varone Frédéric, L'administration fédérale, in: Klöti Ulrich et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2006, S. 289–316.
- Vatter Adrian, Die Kantone, in: Klöti Ulrich et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2006, S. 203–231.
- Vatter Adrian, Föderalismus, in: Klöti Ulrich et al. (Hg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2006, S. 79–102.
- Vatter Adrian (Hg.), Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie, Zürich 2011.
- Vatter Adrian, Wälti Sonja (Hg.), Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive, Zürich 2003.
- Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) (Hg.), 100 Jahre Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), Bern 2004.
- Vogel Stefan, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten. Grundprobleme der Verwaltungsorganisation, rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung, Zürich 2008.
- Von Aarburg Hans-Peter, Gretler Sarah, Kosova–Schweiz. Die albanische Arbeits- und Asylmigration zwischen Kosovo und der Schweiz (1964–2000), Zürich 2008.
- von Allmen Malik, Steinauer Jean, Albanese Isabelle, L'apport de l'immigration au syndicalisme suisse depuis 1945. Rapport scientifique du Programme national de recherche 39 «Migrations et relations interculturelles», Genf 2000.
- von Beyme Klaus, Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich, München 2007.
- von Greyerz Hans, Der Bundesstaat seit 1848; mit einem Nachwort von Hans-Ulrich Jost, in: Helbling Hanno (Hg.), Handbuch der Schweizer Geschichte, Zürich 1980, S. 1019–1254.
- Vonarb Irene, Als der Krieg zu Ende war. Der 8. Mai in den beiden Basler Halbkantonen, in: Chiquet Simone, Meyer Pascale, Vonarb Irene (Hg.), Nach dem Krieg. Grenzen in der Regio 1944–1948. Publikation zu den Ausstellungen in Lörrach (D), Liestal (CH), Mulhouse (F), Zürich 1995, S. 47–50.
- Vonarb Irene, Grenzen im Kleinen Grenzverkehr. Nahrungsmittelproduktion und -verkauf in einer Grenzregion, in: Chiquet Simone, Meyer Pascale, Vonarb Irene (Hg.), Nach dem Krieg. Grenzen in der Regio 1944–1948. Publikation zu den Ausstellungen in Lörrach (D), Liestal (CH), Mulhouse (F), Zürich 1995, S. 128–137.
- Vuilleumier Marc, Ausländer, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 23. 8. 2012, übersetzt aus dem Französischen, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10384.php>.
- Vuilleumier Marc, Flüchtlinge und Immigranten in der Schweiz. Ein historischer Überblick, Zürich 1989 (orig. 1987).
- Vuilleumier Marc, Schweiz, in: Bade Klaus J. (Hg.), Enzyklopädie Migration in Europa vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn 2007, S. 195–198.

- Wacker Jean-Claude, Die Schweiz von 1848 bis zur Gegenwart, in: Meyer Helmut et al. (Hg.), Die Schweiz und ihre Geschichte, Zürich 1998, S. 275–370.
- Waldmann Bernhard, Föderalismus unter Druck. Eine Skizze von Problemfeldern und Herausforderungen für den Föderalismus in der Schweiz, in: Gredig Markus et al. (Hg.), Peters Dreibratt: Föderalismus, Grundrechte, Verwaltung. Festschrift für Peter Hänni zum 60. Geburtstag, Bern 2010, S. 3–23.
- Walter François, Histoire de la Suisse, Neuenburg 2009.
- Wälti Sonja, Institutional Reform of Federalism. Changing the Player Rather Than the Rules of the Game, in: Swiss Political Science Review, 2/2 (1996), S. 1–29.
- Wälti Sonja, Le fédéralisme d'exécution sous pression. La mise en œuvre des politiques à incidence spatiale dans le système fédéral suisse, Genf 2001.
- Wanner Philippe (Hg.), La démographie des étrangers en Suisse, Zürich 2012.
- Wanner Philippe, Steiner Ilka, Einbürgerungslandschaft Schweiz. Entwicklungen 1992–2010, Bern 2012.
- Wassenberg Birte, Historisch gewachsene Governance am Oberrhein (1963–2010), in: Beck Joachim, Wassenberg Birte (Hg.), Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen, Bd. 2: Governance in deutschen Grenzregionen. Beiträge aus dem Forschungszyklus zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Universität Strassburg und des Euro-Insitutes, Stuttgart 2011, S. 139–164.
- Wassenberg Birte, Vers une eurorégion? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace Rhénan de 1975 à 2000, Bruxelles 2007 (Diss., Lille 2004).
- Wassenberg Birte, Qu'est-ce qui motive la coopération transfrontalière dans l'espace franco-germano-suisse?, in: Wassenberg Birte (Hg.), Vivre et penser la coopération transfrontalière, [vol. I]: les régions frontalières françaises. Contributions du cycle de recherche sur la coopération transfrontalière de l'Université de Strasbourg et de l'Euro-Institut de Kehl, Stuttgart 2010, S. 95–115.
- Weber Reinhold, Steinbach Peter, Wehling Hans-Georg (Hg.), Baden-württembergische Erinnerungsorte, Stuttgart 2012.
- Weibel Andrea, Gasser, Christian, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 11. 8. 2005, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48526.php>.
- Weibel Andrea, Holzer, Max, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 30. 11. 2004, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17208.php>.
- Weibel Jean-Pierre (Hg.), Aktive Bürgerschaft oder passive Bevölkerung? Die Ausländer in der Schweiz: Rolle im öffentlichen Leben und Integration, Aarau 2001.
- Weiss Regula, Macht Migration krank? Eine transdisziplinäre Analyse der Gesundheit von Migrantinnen und Migranten, Zürich 2003.
- Wengeler Martin, Zur historischen Kontinuität von Argumentationsmustern im Migrationsdiskurs, in: Butterwegge Christoph, Hentges Gudrun, Massenmedien, Migration und Integration. Herausforderungen für Journalismus und politische Bildung, 2., korr. und aktualisierte Aufl., Wiesbaden 2006, S. 15–36.
- Wenzel Angelika, «Der Ausländer» als karitatives Tätigkeitsfeld? Migrationsdiskurs in Ausländerbetreuungen der 1960er-Jahre, Basel 2003 (Lizentiatsarbeit).
- Werner Christian, Für Wirtschaft und Vaterland. Erneuerungsbewegungen und bürgerliche Interessengruppen in der Deutschschweiz 1928–1947, Zürich 2000.
- Wertenschlag Rudolf, Grundrechte der Ausländer in der Schweiz. Eine Studie zu Entwicklung und Zustand der politischen Freiheit im Bundesstaat, Basel 1980 (Diss. jur., Basel).

- Wessendorf Susanne, *Second-Generation Transnationalism and Roots Migration. Cross-Border Lives*, Farnham (Surrey) 2013.
- Wichmann Nicole et al., *Gestaltungsspielräume im Föderalismus. Die Migrationspolitik in den Kantonen*, Bern-Wabern 2011.
- Wicker Hans-Rudolf, *Ausländerpolitik, differenzierte Bürgerrechte und Einbürgerung*, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtigenden Moderne*, 1990–2010, Zürich 2012, S. 48–61.
- Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, Zürich 1996.
- Wicker Hans-Rudolf, *Das Gemeindebürgerrecht im Einbürgerungsverfahren*, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtigenden Moderne*, 1990–2010, Zürich 2012, S. 62–79.
- Wicker Hans-Rudolf, *Die neue Schweizer Integrationspolitik*, in: Piñero Esteban, Bopp Isabelle, Kreis Georg (Hg.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, Zürich 2009, S. 23–47.
- Wicker Hans-Rudolf, *Die neue schweizerische Integrationspolitik*, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtigenden Moderne*, 1990–2010, Zürich 2012, S. 92–114.
- Wicker Hans-Rudolf, *Einführung: Nationalstaatlichkeit, Globalisierung und Ethnisierung der Politik*, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Beiträge zur Deutung von sozialer und politischer Einbindung und Ausgrenzung*, Bern 1998, S. 9–37.
- Wicker Hans-Rudolf, *Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung*, in: Wicker Hans-Rudolf, Fibbi Rosita, Haug Werner (Hg.): *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*, Zürich 2003, S. 12–62.
- Wicker Hans-Rudolf, *Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität*, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Nationalismus, Multikulturalismus und Ethnizität. Beiträge zur Deutung von sozialer und politischer Einbindung und Ausgrenzung*, Bern 1998, S. 39–63.
- Wicker Hans-Rudolf, *Von der «Fremdenpolizei» zum «Dienst für Migration» – Reaktionen von Staat und Gesellschaft auf zunehmende internationale Mobilität*, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtigenden Moderne*, 1990–2010, Zürich 2012, S. 27–47.
- Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Türkei in der Schweiz? Beiträge zur Lebenssituation von türkischen und kurdischen Migranten und Flüchtlingen in der Fremde*, Luzern 1993.
- Wicker Hans-Rudolf, *Von der komplexen Kultur zur kulturellen Komplexität*, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, Zürich 1996, S. 373–392.
- Wicker Hans-Rudolf, *Zur Frage der Teilung von Bürgerrechten*, in: Wicker Hans-Rudolf (Hg.), *Migration, Differenz, Recht und Schmerz. Sozialanthropologische Essays zu einer sich verflüchtigenden Moderne*, 1990–2010, Zürich 2012, S. 80–91.
- Wicker Hans-Rudolf, Fibbi Rosita, Haug Werner (Hg.), *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*, Zürich 2003.

- Widmer Jean-Philippe, *Le rôle de la main-d'œuvre étrangère dans l'évolution du marché suisse du travail de 1945 à 1976*, Neuenburg 1978.
- Willke Helmut, *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 1992.
- Wimmer Andreas, *Binnenintegration und Aussenabschliessung. Zur Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und Migrationssteuerung in der Schweiz des 20. Jahrhunderts*, in: Bommes Michael, Halfmann Jost (Hg.), *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten*, Osnabrück 1998, S. 199–221.
- Wimmer Andreas, *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict. Shadows of Modernity*, Cambridge 2002.
- Wimmer Andreas, Glick Schiller Nina, *Methodological Nationalism and Beyond. Nation-State Building, Migration and the Social Sciences*, in: *Global Networks*, 2/4 (2002), S. 301–334.
- Windisch Uli, *Suisse-immigrés. Quarante ans de débats, 1960–2001*, Lausanne 2002.
- Wottreng Willi, *Ein einzig Volk von Immigranten. Die Geschichte der Einwanderung in die Schweiz*, Zürich 2000.
- Wyss Edmund, *50 Jahre Arbeitsamt an der Utengasse*, Basel 1982.
- Zabratzky George (Hg.), *Flucht in die Schweiz. Ungarische Flüchtlinge in der Schweiz*, Zürich 2006.
- Zimmer David, *Ungarn vererben? Intergenerationelle Tradierung von Zugehörigkeit am Beispiel ungarischer Immigranten in der Schweiz*, Bern 2011.
- Zimmermann Klaus F., *European Migration. What Do We Know?*, Oxford 2010.
- Zuppinger Urs, *Die zerbrochene Solidarität. Zur gewerkschaftlichen Ausländerpolitik der Nachkriegsjahre*, in: Baumann Hans (Hg.), *Arbeitsfrieden – Realität eines Mythos. Gewerkschaftspolitik und Kampf um Arbeit – Geschichte, Krise, Perspektiven*, Zürich 1987, S. 71–81.
- Zürcher Christoph, Bonny, Jean-Pierre, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 7. 6. 2004, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6775.php>.
- Zürcher Markus, Behrendt, Richard Fritz, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 29. 7. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D44337.php>.
- Zürcher Markus, König, René, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 14. 7. 2006, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D28032.php>.
- Zürcher Markus, Weber, Max, in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 16. 11. 2012, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4712.php>.