

Zeitschrift: Baselbieter Heimatblätter
Herausgeber: Gesellschaft für Regionale Kulturgeschichte Baselland
Band: 71 (2006)
Heft: 4

Artikel: Migrationspolitik der Baselbieter Regierung um 1970 : im Geist der Selbständigkeit unter vollzugsföderalistischen Zwängen
Autor: Senn, Tobias
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-859151>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Migrationspolitik der Baselbieter Regierung um 1970 – im Geist der Selbständigkeit unter vollzugsföderalistischen Zwängen

Schweizer Migrationspolitik im föderalistischen Spannungsfeld von Bund und Kantonen: Das Fallbeispiel Kanton Basel-Land- schaft 1970

Inhalt

Abstract

Einleitung

1. Das Jahr 1970 – verspätete politische Wachstumsbewältigung in der Schweiz
 - 1.1. Das Jahr 1970 – migrationspolitische Epochenwende vom Laisser-faire zum Stabilisierungsansatz: «Überfremdungsbewegung» und «neue Fremdarbeiterregelung»
2. Die Reaktion des Bundesrats auf die Herausforderung «Schwarzenbach»: Die neue Fremdarbeiterregelung 1969/1970
3. Die Kantone und die neue Fremdarbeiterregelung des Bundes: Zentralisierung der Fremdarbeiterpolitik?
 - 3.1. Die neue Fremdarbeiterregelung – ein «Grübel'scher Lösungsvorschlag»
 - 3.1.1. Bund und Kantone in der neuen Fremdarbeiterregelung
 - 3.1.2. Staat und Wirtschaft in der neuen Fremdarbeiterregelung
 - 3.2. Die Reaktionen der Kantone auf die neue Fremdarbeiterregelung
 - 3.3. Die neue Fremdarbeiterregelung im Kontext der Massnahmen zur Dämpfung der Konjunkturüberhitzung

4. Die Haltung der Baselbieter Regierung zur neuen Fremdarbeiterregelung

4.1. Im Kontext der Konjunkturpolitik

4.2. Die Baselbieter Vernehmlassungsantwort zur neuen Fremdarbeiterregelung: heftige Ablehnung der «allzu grübel'schen Lösung»

4.3. Ablehnung der Fremdarbeiterregelung des Bundes – im Selbstverständnis des «selbständigen Baselbiets»

5. Die Einführung der neuen Fremdarbeiterregelung: Auswirkungen auf die Kantone und den Föderalismus

Schluss

Abstract

Die Schweizer Migrationspolitik wird in den 1960er und 1970er Jahren im Rahmen der Wachstumsbewältigung grundlegend neu gestaltet, wobei im Jahr 1970 unter dem Eindruck von «Überfremdungsbewegung» und Konjunkturdämpfungsmassnahmen ein epochaler Paradigmenwechsel vom Laisser-faire zur «Stabilisierungspolitik» vollzogen wird. Diese Neuausrichtung stellt das Zusammenspiel von Bund und Kantonen im Vollzugsföderalismus auf die Probe und wirft folgende Kernfragen auf: Erfordert die Wachstumsbewältigungspolitik eine verstärkte Zentralisierung der Schweizer Politik und folglich eine Abschwächung des Föderalismus? Können die Kantone zumindest in Bezug auf die Arbeitsmigration gegenüber dem Bund ihre Partikularinteressen wahren?

Am Beispiel des Baselbiets, des Schweizer Wachstumskantons par excellence, wird nach den migrationspolitischen Spielräumen von Bund und Kantonen im föderalistischen Spannungsfeld gefragt. Kann 1970 von einer eigenständigen Baselbieter Migrationspolitik gesprochen werden oder bleiben die kantonalen Behörden bloss ausführende Organe im von Bern bestimmten Vollzugsföderalismus?

Einleitung

Am 7. Juni 1970 mobilisierte die 2. Überfremdungsinitiative, die nach ihrem Initianten James Schwarzenbach benannte «Schwarzenbach-Initiative», 74,1 Prozent der Schweizer Stimmbürger zum Gang an die Urnen. Dies entspricht einer

seit den Abstimmungen von 1947 über die Wirtschaftsartikel und das AHV-Gesetz (damals 79,7%) nicht mehr erreichten Stimmbeteiligung. Übertroffen wurde sie seither nur bei der EWR-Abstimmung von 1992 mit 78,7 Prozent. In diesen epo-

chalen Abstimmungen mit ausserordentlich hoher Stimmbeteiligung kulminierten die öffentlichen Grundsatzdebatten zu den drei zentralen Themen der Schweizer Wirtschaftspolitik der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts: zur Krisenbekämpfung, zur Wachstumsbewältigung und zur europäischen Integration.

1947 ging es in der unmittelbaren Nachkriegszeit vorerst um die politische Nachbearbeitung der Zwischenkriegszeit. Dem Staat wurden mit den Wirtschaftsartikeln mehr Kompetenzen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zugestanden, damit eine Krise, wie sie die Schweiz in den 1930er Jahren erlebt hatte, in Zukunft besser bekämpft werden kann. Und gleichzeitig wurde mit der AHV das Sozialwerk geschaffen, welches gerade auch in Krisenzeiten sozialer Unrast vorbeugen sollte.

1970 stand dann, ebenfalls mit eidgenössischer Verspätung, die Bewältigung der Hochkonjunktur der Nachkriegszeit zur Debatte. Zwar wurde die Diskussion um die Wachstumsbewältigung in der «Überfremdungsinitiative» auf die «Fremdarbeiterfrage» verkürzt, doch stellte die Schwarzenbach-Abstimmung einen Knotenpunkt dar, in dem verschiedene Themenstränge der Schweizer Nachkriegsgeschichte zusammenliefen: «Zum Beispiel: Die Suche nach einer neuen Identität in einer sich verändernden Welt, die Öffnung gegenüber Europa und die Abkehr von einer geistig fest verankerten Réduit-Schweiz, der Gegensatz zwischen beharrenden Kräften im Innern und einer dynamischen Aussenwelt sowie der langsame Abschied vom Sonderfall-Denken.»¹ Im Kern ging es bei all diesen Themen um den enormen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Wandel der Schweiz seit dem Kriegsende. In der

Auseinandersetzung um Schwarzenbach fand die Veränderung ihren öffentlichen und direktdemokratischen Brennpunkt.²

Dieselben Themen einer sich stetig wandelnden Schweiz wurden wiederum – zum bisher letzten Mal in diesem Ausmass – 1992 bei der Abstimmung um den EWR-Beitritt virulent, als nach dem Ende des Kalten Krieges eine grundlegende wirtschaftliche Neuausrichtung der Schweiz in Richtung Europa möglich gewesen wäre.³

Schwarzenbach hatte mit seiner Initiative an der Urne zwar keinen Erfolg,⁴ doch war er der einflussreichste Schweizer Politiker seiner Zeit. Ihm gelang es mit seiner «Überfremdungsbewegung» die Massen zu mobilisieren und die «Fremdarbeiterfrage» ganz oben auf die politische Agenda zu setzen, nachdem diese während der 1960er Jahre ein Thema unter vielen war.⁵ Schwarzenbach nahm den Begriff der «Überfremdung», diese diffuse, «emotional-ideologisch aufgeladene Chiffre für Ausschluss des Fremden, Unerwünschten und Bedrohlichen»⁶, aus dem Diskurs der 1960er auf und machte ihn am Ende des Jahrzehnts zum politischen Leitbegriff.⁷ Von Bundesrat und Verwaltung über die eidgenössischen Räte bis zu den Kantonsregierungen und kantonalen Amtsstellen waren nun alle politisch entscheidenden Akteure überzeugt, dass die «Überfremdung» der Schweiz eine Tatsache sei. Obwohl sie nicht ganz so harte Massnahmen wie Schwarzenbach ergreifen wollten, gingen sie unter dem Druck der «Überfremdungsbewegung» doch davon aus, dass man etwas gegen die «Überfremdung» unternehmen müsse. Die «Überfremdungsabwehr» war zum bestimmenden Thema der Schweizer Politik geworden: «Unabhängig davon, ob die

durch die Überfremdungsbewegung beklagten Missverhältnisse und ihre Kausalitäten existierten oder nicht, lösten sie ein demokratisches Diskussions- und Entscheidungsverfahren aus, das in Mehrheitsentscheiden bestimmte Massnahmenpakete zur Lösung der angeführten Probleme sanktionierte.»⁸

In diesem Artikel werden föderalistische Aspekte des demokratischen Diskussions- und Entscheidungsverfahrens beleuchtet, welches unter dem Eindruck von Schwarzenbach 1969/1970 zu einer Neuausrichtung der Fremdarbeiterpolitik führte. Am Beispiel des Kantons Basel-Stadt wird aufgezeigt, wie als Massnahme gegen die «Überfremdung» der bis heute gültige ausländerpolitische Ansatz der Schweiz, die sogenannte «Stabilisierungs-» oder «Quotenpolitik», im Spannungsfeld zwischen Bund und Kantonen entstanden ist. Dargestellt werden dazu die massgeblichen Entwicklungen auf der Ebene der Exekutive: erstens beim Bund, zweitens zwischen Bund und Kantonen und drittens zwischen Bern und Liestal im Speziellen. Für den Kanton Basel-Stadt wird bewusst auf den Regie-

rungsrat und im Speziellen auf die Direktion des Innern fokussiert, weil die Kontakte zum Bund in den Auseinandersetzungen um die neue Fremdarbeiterregelung auf Stufe Regierung und in dieser Direktion stattfanden.

Beim untersuchten Quellenmaterial handelt es sich um die Handakten Löliger, ein Dossier, welches der Vorsteher der Direktion des Innern 1969 und 1970 zum Thema «neue Fremdarbeiterregelung» gesammelt hat.⁹ Im Aktenbestand ist die Beschäftigung des federführenden Baslerbieter Volkswirtschaftsdirektors mit der gleichnamigen Vorlage des Bundes dokumentiert. Darin enthalten sind unter anderem auch die für den Regierungsrat nötigen Akten des kantonalen Arbeitsamtes, des in der Fremdarbeiterpolitik wichtigsten Amtes. Ausgeweitet wurden die Recherchen im Staatsarchiv Basel-Stadt auf Aktendossiers zu den Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenzen aus den entsprechenden Jahren, weil diese Konferenzen wichtige Foren für den Meinungsaustausch über die Fremdarbeiterpolitik zwischen Bund und Kantonen darstellten.¹⁰

1. Das Jahr 1970 – verspätete politische Wachstumsbewältigung in der Schweiz

Das enorme Wachstum der Nachkriegszeit hatte sich als anhaltendes Phänomen erwiesen und die Schweiz grundlegend verändert. Der Wandel zeigte sich sowohl gesellschaftlich als auch wirtschaftlich in den unterschiedlichsten Facetten, was ein Blick auf weitere Abstimmungen von Anfang der 1970er Jahre zeigt. Die epochale Abstimmung über die Schwarzenbach-Initiative machte nämlich nur den Anfang für drei weitere richtungsweisende eid-

genössische Volksabstimmungen in schneller Folge. Wie bei der Ablehnung der Schwarzenbach-Initiative folgte das Stimmvolk auch in drei obligatorischen Referenden über zentrale gesellschaftliche und wirtschaftliche Fragen dem Bundesrat und fällte progressive Entscheide: Am 7. Februar 1971 stimmten die Schweizer Stimmbürger endlich der Einführung des Frauenstimmrechts zu. 1972 wurde das Freihandelsabkommen mit der

EWG angenommen und somit die Aussenwirtschaftspolitik dem europäischen Kontext angepasst. Und schliesslich wurde mit der Volksabstimmung vom 20. Mai 1973 hundert Jahre nach seiner heissen Phase der Kulturkampf in der Schweiz definitiv beendet, indem die 1874 in der Bundesverfassung gegen die Katholiken eingeführten Ausnahmeartikel (Jesuiten- und Klosterartikel) gestrichen und die konfessionelle Gleichstellung in der Verfassung garantiert wurde.¹¹

Mit diesen vier gewichtigen Volksentscheiden zu Fragen der Migration, der Gleichstellung, der Aussenwirtschaft und der Religion hat der Schweizer Souverän Anfang der 1970er Jahre an der Urne bedeutsame gesellschaftliche Umwälzungen der goldenen 1950er und 1960er Jahre nachvollzogen. Zuvor war es während zweier Jahrzehnte Wirtschaftsboom und politischer Nachkriegserstarrung unter dem Deckel des Kalten Krieges zu keinen vergleichbar gewichtigen und umstrittenen Volksabstimmungen ge-

kommen.¹² Die Abstimmungsergebnisse sind Ausdruck einer zwar verspäteten, aber immerhin teilweise geglückten Wachstumsbewältigung auf politischer Ebene. Die Verspätung rührte daher, dass das seit Kriegsende anhaltende Wachstum erst in den 1960er Jahren überhaupt als solches erkannt und nicht mehr bloss als vorübergehende Erscheinung betrachtet wurde.¹³ Folglich brachen die zentralen Auseinandersetzungen über die permanenten Folgen der rasanten Entwicklungen und insbesondere des grundlegenden Wandels der Gesellschaft erst im Verlauf der 1960er Jahre los und führten um 1970 zu Entscheiden des Souveräns. Neben der Veränderung der Geschlechterrollen, der abnehmenden Bedeutung der Religion und der Anpassung der Schweizer Aussenwirtschaft an die europäischen Wirtschaftsräume war die verstärkte Zuwanderung eines der prägenden Merkmale der schweizerischen Gesellschaft der 1950er und 1960er Jahre und wurde in den späten 1960er Jahren zu einem zentralen innenpolitischen Kampffeld.

1.1. Das Jahr 1970 – migrationspolitische Epochenwende vom Laissez-faire zum Stabilisierungsansatz: «Überfremdungsbewegung» und «neue Fremdarbeiterregelung»

In der Schweizer «Migrationspolitik» – die im untersuchten Zeitraum der 1960er und 1970er Jahre ganz im Sinn der damaligen Praxis und Wahrnehmung noch «Fremdarbeiterpolitik» genannt wurde¹⁴ – lässt sich in weit gefasster Perspektive ein langfristiger Paradigmenwechsel vom Prinzip des Laissez-faire, d.h. der bewussten Abwesenheit einer lenkenden Politik in der (Arbeits-)Zuwanderung, in den 1950ern und 1960ern hin zum Stabi-

lisierungs- und Kontingentierungsansatz der 1970er feststellen, mit dem der Bund die Einwanderung aktiv steuern und begrenzen wollte. Innerhalb dieses langfristigen Paradigmenwechsels in der Schweizer Migrationspolitik hin zur Wachstumsbewältigung markiert das Jahr 1970 eine Epochenwende und eignet sich als Beobachtungsbrennpunkt, in dem längerfristige Umwälzungen deutlich sichtbar werden.¹⁵

Einerseits kam mit der radikal ausländerfeindlichen Schwarzenbach-Initiative die wirkungsmächtigste Überfremdungsinitiative der Schweizer Geschichte zur Abstimmung. Die Initiative, welche 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% 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».¹⁶

Und andererseits hat der Bundesrat im Vorfeld der Abstimmung unter dem Druck der «Überfremdungsbewegung» seine Fremdarbeiterpolitik mit der «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» vom 16. März 1970 entscheidend verschärft und grundlegend neu ausgerichtet. Der Bundesrat griff mit seiner neuen Fremdarbeiterregelung in das freie Spiel des (Fremd-)Arbeitsmarktes ein und führte die Stabilisierungspolitik mit Jahreskontingenten zur Begrenzung der Einwanderung ein – den bis heute dominierenden Ansatz in der Arbeitsmigrationspolitik.¹⁷

1970 kulminierte mit diesen beiden migrationspolitischen Entscheiden eine Entwicklung, die sich während der 1960er Jahre abgezeichnet hatte: Der Bundesrat musste erkennen, dass sein Anfang der 1950er Jahre festgelegtes Konzept der «Gastarbeiterpolitik» zunehmend zu sozialen Spannungen in der Schweiz¹⁸ sowie zu innen- und aussenpo-

litischem Druck führte. Das «Rotationsmodell» mit seiner Mischung aus wirtschaftlich gewollter liberaler Zulassungspolitik und staatspolitisch bedingten restriktiven Integrations- und Einbürgerungsmöglichkeiten funktionierte angesichts der anhaltenden Hochkonjunktur nicht. Die Landesregierung konnte sich nicht mehr der je länger je offensichtlicheren Tatsache verschliessen, dass immer mehr Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft arbeiteten und auch lebten und ihnen ein bedeutender Anteil am rasanten Wachstum des Landes zu verdanken war. Die Einwanderung in die Schweiz hatte nicht mehr den reversiblen und provisorischen Charakter, den ihr die bundesrätliche «Gastarbeiterpolitik» seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs verleihen wollte.¹⁹ Die Direktiven des Bundesrates in der Migrationspolitik griffen nicht mehr und bedurften Anfang der 1960er Jahre einer grundlegenden Überarbeitung.²⁰

Der Impuls für die bundesrätliche Zuwendung zur Migrationspolitik kam von aussen: Das nach dem Krieg wirtschaftlich wiedererstarkte Italien verlangte 1961 die Revision des Rekrutierungsabkommens von 1948 und rang dem Bundesrat in äusserst zähen und von Schweizer Seite widerwillig geführten Verhandlungen Verbesserungen der Aufenthaltsbedingungen der Italiener in der Schweiz ab. Die Schweiz unterzeichnete 1964 das Abkommen von Rom über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte in die Schweiz nicht zuletzt angesichts der zunehmenden Konkurrenz auf dem europäischen Arbeitsmarkt. Der Arbeitsplatz Schweiz drohte die italienischen Arbeiter an attraktivere Stellenanbieter in Deutschland und Frankreich zu verlieren und blieb auf ein Rekrutie-

rungsabkommen mit Italien angewiesen, obwohl seit 1961 auch mit Spanien ein vergleichbares Abkommen bestand.²¹

Ihren wichtigsten Ausdruck fand die Beschäftigung des Bundesrates mit dem Thema Einwanderung 1961 in der Einberufung der «Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte». Deren problemorientierter Fokus und die im offiziellen Bericht «Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» 1964 veröffentlichten Resultate erhoben die «Abwehr der Überfremdungsgefahr» zur Leitlinie der Ausländerpolitik, gaben somit eine Marschrichtung parallel zur «Überfremdbewegung» vor²² und sollten noch über das Jahr 1970 hinaus die zentralen Referenzpunkte der Migrationspolitik des Bundes bleiben.²³

Trotz bundesrätlicher Beschäftigung mit der Fremdarbeiterpolitik verpasste die Schweizer Politik in den 1960er Jahren eine grundlegende Bewältigung der Wachstumsphänomene. Unter dem wirtschaftsliberalen Paradigma des Laisser-faire, der ideologischen Grundlage der Schweizer Wirtschaft im Kalten Krieg, wurden weder die wirtschaftlichen noch die soziokulturellen Umwälzungen politisch massgebend gestaltet. Auf Grund dieser Unterlassungssünden brach in den 1960er Jahren der bis heute die Schweizer Migrationspolitik prägende und bestimmende innenpolitische Gegensatz mit Vehemenz auf²⁴: Die Wirtschaft hatte ein vitales Interesse an möglichst vielen, günstigen ausländischen Arbeitskräften. Dagegen nahmen politische Parteien und Bewegungen (allen voran die 1961 gegründete «Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat») die latente Fremdenfeindlichkeit weiter Teile der Bevölkerung auf, schürten sie

zur «Überfremdungsangst» und forderten eine Begrenzung der Ausländerzahlen. Unter dem Druck der «Überfremdbewegung» kam der Staat in den 1960er Jahren mit ersten Stabilisierungs- und Integrationsansätzen Schritt für Schritt vom wirtschaftsdienlichen Laisser-faire in der Migrationspolitik ab, weil dies «ein offensichtliches Ausländerproblem erzeugt» hatte.²⁵

Die schon während der ganzen 1960er Jahre problemfixiert aber wenig lösungsorientiert geführte Diskussion um die Fremdarbeiterpolitik erhielt sodann mit der Schwarzenbach-Initiative ihren entscheidenden Katalysator. Die äusserst 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 aus über Ausländer in der Schweiz und vor allem über die ihnen gegenüber verfolgte «Fremdarbeiterpolitik» des Bundes.²⁶ Die allgemeine Meinung lautete auf einen Nenner gebracht: Die bisherige Marschrichtung des Bundesrates, welche – inklusive der paar seit 1963 ergriffenen, aber wirkungsarmen bis wirkungslosen Kontroll- und Beschränkungsmassnahmen – insgesamt durch eine sehr liberale Zulassungspolitik und das weitgehende Fehlen von flankierenden Massnahmen (Stichwort Integration) bestimmt war, habe zu drei Problemen geführt: zur Konjunkturüberhitzung, zum von Italien ausgehenden Druck zugunsten einer verbesserten Stellung seiner Staatsangehörigen und zur in der Öffentlichkeit aufkeimenden Ausländerfeindlichkeit.²⁷ Einen Kurswechsel seiner Politik hielt aus diesen Gründen selbst der Bundesrat für nötig.

2. Die Reaktion des Bundesrats auf die Herausforderung «Schwarzenbach»: Die neue Fremdarbeiterregelung 1969/1970

Unter dem vehementen Druck der am 20. Mai 1969 eingereichten «Schwarzenbach-Initiative», welche als direktdemokratisches Korrektiv zur Ausländerpolitik des Bundes wirkte, bemühte sich der Bundesrat in Zusammenarbeit mit dem BIGA und der Fremdenpolizei ab dem Frühling 1969 um eine klare Verschärfung seiner «Fremdarbeiterpolitik». Er wollte damit Schwarzenbachs Initiative, der ein Abstimmungserfolg durchaus zugebraut werden musste, Wind aus den Segeln nehmen. Denn gemäss seiner Botschaft ans Parlament sei 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.»²⁸ Laut den vorsichtigen Berechnungen des Bundesrates müsste «der Bestand der erwerbstätigen Jahresaufenthalter um mehr als die Hälfte, und zwar von 365 000 auf 160 000, reduziert werden».²⁹

Statt diesem massiven Abbau an ausländischen ArbeiterInnen, welcher zudem die bilateralen Übereinkünfte über die Niederlassung sowie die europäische Menschenrechtskonvention im Bereich der Familienzusammenführung verletzen würde, wollte der Bundesrat eine Stabilisierung des Ausländerbestandes 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 be-

gegnen, 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.»³⁰ Neben den verschärfenden Massnahmen, welche jedoch nie den Liberalismus als Grundsatz der Arbeitsmarktpolitik in Frage stellen sollten, sah der Bundesrat auch erste Schritte hin zu einer Politik der erleichterten Einbürgerung und der Assimilation vor. Alles 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.»³¹ Mit diesem Vorschlag zog der Bundesrat implizit die Konsequenzen aus dem offensichtlichen Scheitern seiner bisher praktizierten «Gastarbeiterpolitik», welche vergeblich die Zuwanderung auf Dauer zu verhindern versuchte, und begann – wenn auch noch sehr zögerlich – den Weg in Richtung «Integrationspolitik» zu beschreiten. Schritte in dieser

Richtung drängten sich auf, weil erstens die Wirtschaft zunehmend auf im Land verbleibende, eingearbeitete ausländische Arbeiter setzte, zweitens Italien mit steigenden Durchsetzungschancen die Erleichterung des Familiennachzugs verlangte, drittens auf supranationaler Ebene der Ausbau der Rechte von Immigranten vorangetrieben wurde und schliesslich viertens in der Schweiz Experten eine Vereinheitlichung des Arbeitsmarktes empfahlen.³²

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 verspielte, indem er verschiedene Stabilisierungs- und Begrenzungsbeschlüsse erliess, welche allesamt – notabene auf Grund von Konzessionen an Wirtschaft und Kantone! – ihre anvisierten Ziele verfehlten. Die Wirkungslosigkeit der bundesrätlichen Massnahmen war zu jedem Jahresende schwarz auf weiss an den stetig steigenden Ausländerzahlen abzulesen. Zuletzt war im März 1968 noch die erste, 1965 im Nachgang an Proteste gegen das Abkommen des Bundesrates mit Italien von 1964 eingereichte, Überfremdungsinitiative von ihren Initianten zurückgezogen worden, weil der Bundesrat am 28. Februar 1968 einen Beschluss zur Reduktion des Ausländeranteils erlassen hatte und somit die wichtigsten Forderungen der Initianten umzusetzen schien. Allerdings sollte sich in der Folge auch dieser Bundesratsbeschluss als zahnloser Papiertiger erweisen.³³ Aufgrund solcher Erfahrungen ver-

zichtete Schwarzenbach ausdrücklich auf die Möglichkeit, seine Initiative vor der Abstimmung zurückzuziehen.³⁴ Der Druck auf den Bundesrat sollte bis zur Abstimmung hochgehalten werden, damit dieser unabhängig vom Abstimmungsausgang gezwungen wäre, eine tatsächliche Reduktion des Ausländeranteils durchzusetzen.

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 Fremdarbeiterpolitik präsentieren können, welche 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» auch weiter verfolgen würde, falls die Schwarzenbach-Initiative abgelehnt würde, neben dem Volk auch das Parlament zufrieden stellen. Nur vier Tage nach Erlass der Verordnung verabschiedeten die eidgenössischen Räte den Bericht des Bundesrates zur Schwarzenbach-Initiative. National- und Ständerat konnten nun dem Bundesrat in grosser

Mehrheit folgen und die Initiative zur Ablehnung empfehlen, indem sie zur Lösung des «Überfremdungsproblems» auf die neue Fremdarbeiterregelung verwiesen, welche eine Stabilisierung der Ausländerzahlen bringen würde.

Nach Erscheinen des Berichts des Bundesrates am 22. September 1969 hingegen 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. und 11. November 1969 stattfindende Sitzung der vorberatenden Nationalratskommission zur Schwarzenbach-Initiative vom Bundesrat ultimatativ 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».³⁵ Die Parlamentarier wollten auf Grund der Popularität der Initiativforderungen mit Blick auf die eidgenössischen Wahlen im Herbst 1971 die Initiative nicht einfach ablehnen, ohne ihren Wählern eine «Lösung» des «Überfremdungsproblems» aufzeigen zu können.

Dem Bundesrat und seinen beiden in diesem Dossier verantwortlichen Ämtern, 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, welche jeweils am Widerstand der Wirtschaft und der Kantone gescheitert waren, endlich durchsetzen;³⁶ notfalls auch ohne Einigung mit Wirtschaft und Kantonen. Im Vernehmlassungsverfahren zur neuen Fremdarbeiterregelung zeigte sich, dass auch im heissen Winter im Vorfeld der Schwarzenbach-Initiative zwischen Bund, Kantonen und Wirtschaft keine Einigung über eine neue Fremdarbeiterpolitik 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.

3. Die Kantone und die neue Fremdarbeiterregelung des Bundes: Zentralisierung der Fremdarbeiterpolitik?

3.1. Die neue Fremdarbeiterregelung – ein «Grübel'scher Lösungsvorschlag»

Den Startschuss zur föderalistischen Auseinandersetzung um die neue, verschärfte Fremdarbeiterregelung gab der Direktor des BIGA, Botschafter Albert Grübel, im September 1969. Neu im Amt, erklärte Grübel die Fremdarbeiterpolitik zu seinem wichtigsten Dossier und erarbeitete

gemeinsam mit der eidgenössischen Fremdenpolizei Vorschläge für eine neue Fremdarbeiterregelung, welche 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 Fremdenpolizeien als Ausführungsorganen wurde die Neue Fremdarbeiterregelung am 28. November 1969 den Kantonen und Wirtschaftsverbänden in Vernehmlassung gegeben. Das Verfahren, welches der Bund eigentlich per 20. Dezember bereits 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.³⁷

Grübel stellte in seinem Bericht vom September 1969 drei Varianten einer grundsätzlich neuen Fremdarbeiterregelung, der so genannten «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 endlich diese beiden bundesrätlichen Ziele zur «Fremdarbeiterfrage» erreicht werden, welche bisher nie umgesetzt werden konnten und auch per Ende 1969 nicht in Reichweite zu liegen schienen.³⁸

Wie umstritten diese neue Fremdarbeiterregelung sein würde, wusste der BIGA-Direktor nur allzu gut und wollte daher an

einer Aussprache am 22. Oktober 1969, 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.»³⁹ Mit andern Worten: An der generellen Stossrichtung der neuen Fremdarbeiterregelung gab es gemäss dem sich in der Nachkriegszeit akzentuierenden Prinzip des Vollzugsföderalismus⁴⁰ 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, zeigten die Reaktionen der Kantone, welche ganz 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 die Gewichte im Staatsgefüge zu ihren Gunsten verschieben und Kompetenzen teilweise wieder zurückerlangen, die sie seit dem Zweiten Weltkrieg nach und nach an den Bund verloren hatten. Sie pochten auf vermehrte föderalistische Autonomie und begnügten sich nicht mehr damit, den Verlust an Gestaltungsmöglichkeit und Eigenständigkeit nur dadurch wettzumachen, dass sie im Vollzug die einzelnen Bundesgesetze – am Rande der Legalität – jeweils unterschiedlich auslegten.⁴¹

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 von Seiten der Kantone und der Wirtschaft in der Vernehmlassung – schliesslich am 16. März 1970 vom Bundesrat ohne nennenswerte Abstriche als «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» (BVO) erlassen wurde und hiermit also

gleich die neue Fremdarbeiterpolitik 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.

3.1.1. Bund und Kantone in der neuen Fremdarbeiterregelung

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.⁴² Sodann sollte eine breit angelegte Diskussion «das Fundament für eine später zu formulierende Politik bilden», welche der Überfremdungsbewegung den Boden unter den Füßen wegziehen würde.⁴³ Wie er in seinem Referat darlegte, stand für Grübel jedoch schon jetzt fest, welches die vier Grundpfeiler der neuen Fremdarbeiterregelung sein müssten: 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 Ausländern eine Liberalisierung des (Fremd-)Arbeitsmarktes.⁴⁴ Damit verbunden wäre drittens die explizite Anerkennung der Ausländer in ihrer grossen Bedeutung für die Schweiz. Den vierten Grundpfeiler schliesslich erwähnte Grübel in seinem Referat nicht explizit. Im Vernehmlassungsschreiben hatte dieser

die Kantonsvertreter schon genug verärgert: Die vorgesehene zentrale Kontrolle der Fremdarbeiterbewilligungen unter dem gesamtschweizerischen Globalplafonds durch den Bund war eine deutliche Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund. Dieser letzte Grundpfeiler wurde von Bern offensichtlich eingeschlagen, weil bei einer nur durch die Kantone vorgenommene Kontrolle 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 Fremdarbeiterpolitik zusammen. Er legte dar, dass die starke Zunahme an Fremdarbeitern in der Schweiz mit dem beispiellosen Wirtschaftsaufschwung einhergehe und damit zusammenhänge. 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.⁴⁵

Grübel hielt den Überfremdungsgegnern entgegen, dass der Bund schon seit 1961 das Problem der Fremdarbeiter 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 welche er sich auch für seine neue Fremdarbeiterregelung stützte: Die Beschränkung des Ausländerbestandes sei ein staatspolitisches Gebot und gerechtfertigt mit der Abwehr der Überfremdungsgefahr. Sie dränge sich vor allem aber auch 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.»⁴⁶

Grübel sprach sich sodann weiter für eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes für die ausländischen Arbeitskräfte und für eine verbesserte Integration der «guten ausländischen Arbeitskräfte» aus. In Abkehr vom Rotationsmodell sollte auf lang ansässige Ausländer in der Schweiz gesetzt werden, welche mehr Rechte auf dem Arbeitsmarkt erhalten. Zudem plädierte Grübel für einen wertschätzenden Umgang mit den ausländischen Arbeitern – durchaus im Sinne der Wirtschaft: Die Ausländer 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 um-

strittenes Problem (...), bei dem sich keine Lösung finden lassen wird, die allen das bringt, was sie sich wünschen»⁴⁷, endlich einer Kompromisslösung zuführen, die eine als Abstimmungspropaganda wirksame Konsolidierung der Ausländerzahl bringen würde. Dabei sollten Wirtschaft und Kantone, welche beide vor allem an ihrem eigenen 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 heftig 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.

Die kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren nahm Grübel in seinem Referat betreffend 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 so genannte 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.»⁴⁸ Der BIGA-Direktor zeigte zugleich Verständnis und Härte gegenüber den Kantonen: Einerseits machte er deutlich, wie der Bund in der «Fremdarbeiterpolitik» auf die ausführenden Kantone angewiesen ist, und wollte deshalb nicht allzu imperativ auftreten. Grübel bezeichnete daher die «für die Zukunft auszuarbeitenden neuen Regelungen» zur Lösung des «Fremdarbeiterproblems», wel-

che den Kantonen eine Woche zuvor zur Vernehmlassung unterbreitet worden waren, föderaldiplomatisch geschickt als «noch eindeutig im Stadium der Meinungsbildung» und als «kein endgültiges Programm der Bundesbehörden», und erklärte die Diskussion dazu als «völlig offen».⁴⁹ 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 seines Referats verdeutlichte 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 vorrangigsten Zieles – die Ablehnung der zweiten Überfremdungsinitiative – darf auf keinen Fall gefährdet werden».⁵⁰ Im Hinblick auf den Abstimmungskampf nahm der BIGA-Direktor die Kantons-

vertreter gegen alle föderalistischen Widerstände ins Gebet und machte ihnen mit Blick auf die europäische Wirtschaftsintegration und auf die Geschichte des Schweizer Bundesstaates 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 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.»⁵¹

3.1.2. Staat und Wirtschaft in der neuen Fremdarbeiterregelung

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.⁵² Zur Unterstützung seines Plädoyers für gezielte staatliche Ein-

griffe bei der Fremdarbeiterbeschäftigungspolitik im absoluten Bedarfsfall zitiert er seinen ehemaligen Kollegen beim Vorort, Dr. Bernhard Wehrli, der schon 1960 in einem Artikel mit dem Titel «Droht der Schweiz eine Überfremdung?» in der NZZ voraussagte, «dass bei allem Wert, den wir der staatsfreien

Sphäre der Wirtschaft beimessen, gewisse Eingriffe als kleineres Übel unvermeidlich sein würden».⁵³ Jetzt, 1969, war 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 staats skeptischen Sinn für die neue Fremdarbeiterregelung zu gewinnen, präsentierte Grübel seine Pläne als ausgewogene Mischung zwischen verstärktem staatlichen Eingriff bei der Zulassung der Ausländer auf den Schweizer Arbeitsmarkt und einer Liberalisierung des Binnenarbeitsmarktes. Einerseits sollte zwar das Ziel der Stabilisierung der Ausländerzahlen erreicht werden, indem mittels neuer Zulassungspolitik «ein Teil der ausländischen Arbeitskräfte, die die Schweiz verlassen, nicht mehr ersetzt werden kann.»⁵⁴ 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.⁵⁵

Eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes wollte Grübel durch eine möglichst grosszügige Entplafonierung der in der Schweiz weilenden ausländischen Jahresaufenthalter erreichen. Gemäss der von Grübel favorisierten, liberalsten der drei vorgeschlagenen Varianten sollten alle länger als ein Jahr in der Schweiz arbeitenden Jahresaufenthalter 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 Ausländern und allen länger als fünf Jahre in der Schweiz tätigen Jahresaufhaltern vorbehalten gewesen. Grübel verfolgte diese liberale Arbeitsmarktpolitik mit folgenden drei deklarierten langfristigen Zielen: erstens Stabilisierung der Ausländerzahlen in der Schweiz, zweitens langfristige Bindung von «assimilierten» Ausländern an die Schweiz und drittens Strukturbereinigung der Schweizer Wirtschaft.

3.2. Die Reaktionen der Kantone auf die neue Fremdarbeiterregelung

Die neue Fremdarbeiterregelung des BIGA wurde von den Kantonen sehr unterschiedlich aufgenommen.

Eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes im Zuge der Globalplafonierung entsprach den Bedürfnissen der starken Branchen und Kantone, nicht aber der strukturschwachen Regionen, wie zum Beispiel der von der Textilindustrie geprägten Ostschweiz. BIGA-Direktor Grü-

bel 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-)Arbeitsmarktes auf ihre wirtschaftlich schwächeren Kantone. Wegen der drohenden Abwanderung von entplafonierten Ausländern in andere Kantone, wo die Betriebe bessere Arbeitsbedingungen und Löhne anboten, forderten die Ostschweizer Kantone, 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 Ausländer.⁵⁶

Nachdem Grübels Pläne einer neuen Fremdarbeiterregelung, welche den Kantonen weniger Spielraum als bis anhin lassen wollten, an der Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz zu lebhaften Meinungsäusserungen der Kantonsvertreter geführt hatten,⁵⁷ wurde der Verband schweizerischer Arbeitsämter aktiv. Im Hinblick auf eine vom BIGA für den 22. Oktober 1969 einberufene Sitzung mit den kantonalen Arbeitsämtern koordinierten diese ihre Auffassungen zum ihnen in Vernehmlassung gegebenen «Arbeitspapier» des BIGA. Adolf Ballmer, Präsident des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter und Chef des Baselbieter Arbeitsamtes, 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».⁵⁸ Die kantonalen Arbeitsämter brachten damit unter Ballmers Führung den starken Willen zum Ausdruck, nicht bloss technische und admini-

nistrative Vollzugsstellen draussen in den Kantonen zu sein, die sich die Fremdarbeiterpolitik vom BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei diktieren lassen. Der Informationsmangel betreffend Aufgaben der kantonalen Arbeitsämter unter den drei verschiedenen Varianten der «neuen Fremdarbeiterregelung» weckte bei ihnen zudem den Eindruck, Kompetenzen an den Bund zu verlieren.⁵⁹

Doch schon einen Monat später war Ballmer auf Grund 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 Paul Elmar Mäder, dem Direktor der eidgenössischen Fremdenpolizei, geäussert hatten. Ende November standen plötzlich nicht mehr drei Varianten einer neuen Fremdarbeiterregelung zur Debatte, sondern nur noch eine: die von Grübel persönlich favorisierte, liberalste Fassung, welche bei der Entplafonierung am weitesten ging⁶⁰ 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 Bundesrates nach einer baldigen, einfachen neuen Fremdarbeiterregelung. Grübel erhielt vom Bundesrat den offiziellen Auftrag, in der nationalrätlichen Kommission zur Schwarzenbach-Initiative seine Variante als offiziellen Vor-

schlag der Verwaltung vorzustellen. Denn im Hinblick auf die am 10. und 11. November 1969 stattfindende Sitzung der vorberatenden Nationalratskommission hatte der Kommissionspräsident 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.»⁶¹ 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.»⁶²

Ballmer wollte diese offensichtlich aus Misstrauen gegenüber den Kantonen verstärkte Zentralisierung der Fremdarbeiterregelung – 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 ab-

gekürzter Weise vorgesehenen – Vernehmlassungsverfahren oder an einer vom Bund geplanten Konferenz mit den Kantonen zum Thema Geltung verschaffen werde.⁶³

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 schliesslich am 28. November eröffnet wurde, war das Vernehmlassungsschreiben nicht mehr viel mehr als eine Information der Kantone und Verbände über die neue Fremdarbeiterpolitik des Bundes. Die Vernehmlassungsfrist war mit gerade mal eineinhalb Monaten extrem kurz und Änderungsvorschläge sollten nur dann noch geäussert werden, wenn sie die Stabilisierungsziele nicht gefährdeten.⁶⁴ 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 schliesslich die am 2. Februar 1970 in Bern abgehaltene Einigungskonferenz zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen, an der am Vormittag die Konjunkturdämpfungsmassnahmen des Bundes besprochen wurden und am Nachmittag die neue Fremdarbeiterregelung.

Die Konferenz zeigte 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 Kantone akzeptierten in ihrer Mehrheit 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 sie 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 von Entplafonier-

ten diese 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 Ausnahmewilligungen für Ausländer vor, der strukturschwachen Kantonen höhere Kontingente zusprach.⁶⁵

3.3. Die neue Fremdarbeiterregelung 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 auch eine die «weitere Verschärfung bei der Rekrutierung zusätzlichen Personals», das heisst die «vorläufige teilw. Sperre der mit Budget 1970 bewilligten zusätzlichen Personalkontingente».⁶⁶ Die verschärfte Fremdarbeiterpolitik wurde somit vom Bund auch 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 nur bis Ende Januar zu den Vorschlägen aus Bern Stellung nehmen. Immerhin liess der Bundesrat den Kantonen auch noch die Möglichkeit offen, sich an der 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.⁶⁷

4. Die Haltung der Baselbieter Regierung zur neuen Fremdarbeiterregelung

4.1. Im Kontext der Konjunkturpolitik

Der Baselbieter Volkswirtschaftsdirektor Löliger vertrat in den beiden parallel stattfindenden Vernehmlassungen zur Fremd-

arbeiterregelung und zu den Konjunkturdämpfungsmassnahmen sehr wirtschaftsfreundliche und betont regionalpoliti-

sche 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 bringen würden und bloss einzelnen Wirtschaftszweigen und Regionen schadeten, und weil er zweitens befürchtete, dass der Kanton gegenüber dem Bund entscheidend an wirtschaftspolitischen Kompetenzen einbüsse.⁶⁸

In der Frage der Konjunkturdämpfungsmassnahmen zeigte er sich speziell als Fürsprecher der Exportwirtschaft. Er vertrat in der Vernehmlassung die Positionen von deren Verbänden und betonte vor allem, dass die Exportindustrie nicht allein verantwortlich für die Konjunkturüberhitzung sei, die Konjunkturdämpfungsmassnahmen jedoch vor allem auf sie zielten.⁶⁹ Dass der Baselbieter Regierungsrat beim Bund die Interessen dieses Wirtschaftszweigs vertrat, überrascht wenig, wenn man bedenkt, dass wichtige Branchen der Baselbieter Wirtschaft (z.B. Uhrenindustrie) für den Export produzierten und die entsprechenden Verbände beim wirtschaftsnahen FDP-Regierungsrat immer ein offenes Ohr für ihre Interessen fanden.

Löliger stützte sich nicht nur betreffend Konjunkturpolitik auf die regelmässig bei ihm eintreffenden Rundschreiben der VSIG (Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels, Basel), der Basler Handelskammer, der Schweizer Uhrenkammer und des Vororts. Auch zum Thema neue Fremdarbeiterregelung konsultierte er die Wirtschaftsvertreter

und vertrat 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 Bundesrates zur Dämpfung der konjunkturellen Auftriebskräfte ins Feld: Die restriktive Fremdarbeiterpolitik stünde «einer weiteren und uneingeschränkten Ausnützung der Konjunktur ohnehin im Wege», weshalb weitere Konjunkturdämpfungsmassnahmen unnötig seien.⁷⁰

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 hätte und gar nicht an den Resultaten interessiert sei, wie die für eine Auswertung der Resultate viel zu kurzen Fristen zeigten. Der Baselbieter Regierungsrat sah sich komplett übergangen und stellte daher in seinem Brief an den Bund dessen Vernehmlassungsverfahren prinzipiell in Frage: Es sei ja punkto bundesrätliches Konjunkturdämpfungsprogramm doch schon alles beschlossen.⁷¹ Im Winter 1969/70 hatte sich das Klima zwischen Bern und Liesetal merklich abgekühlt, weil der Bund verstärkt wirtschaftspolitisch intervenierte und auch bei der Vernehmlassung zur neuen Fremdarbeiterregelung nicht auf die pointierten Baselbieter Forderungen einging.

4.2. Die Baselbieter Vernehmlassungsantwort zur neuen Fremdarbeiterregelung: heftige Ablehnung der «allzu Grübel'schen Lösung»

Die insgesamt klar negative Baselbieter Vernehmlassungsantwort auf die Vorschläge aus Bern wurde vom Regierungsrat unter den Titel «Neugestaltung der Massnahmen zur Überfremdungabwehr und zur Begrenzung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften» gesetzt.⁷² 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 geisselt.⁷³

Die Baselbieter 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 Fundamentalopposition 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». Sie äusserten Kritik vor allem in drei Punkten:

Erstens legten sich Löliger und Ballmer quer, weil sie in der am 28. November vorgelegten «Skizze» der neuen Fremdarbeiterregelung des BIGA nur eine Neu-Auflage der von Grübel im September vorgeschlagenen und persönlich favorisierten «Variante A» erkannten und die anderen Varianten in der Vernehmlassung vermissten. Sie vertraten die Meinung, 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.⁷⁴

Zweitens sahen sie keine Notwendigkeit einer neuen Fremdarbeiterregelung aus abstimmungstaktischen Gründen. Die vorgeschlagene Lösung suggeriere einen einfachen, aber untauglichen Weg zur Stabilisierung der Ausländer und sei als Abstimmungspropaganda zudem unbrauchbar, weil sie vor dem Abstimmungstermin sowieso keine Resultate vorzeigen könne.

Drittens sahen Löliger und Ballmer schliesslich in der «Stabilisierung der erwerbstätigen Ausländer» den grundsätzlich falschen Weg, um der von ihnen als Tatsache angesehenen, «wachsenden Überfremdung Einhalt zu gebieten, geschweige denn, sie abzubauen.»⁷⁵ «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 er-

werbstätigen 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».⁷⁶ 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? Neueinreisen inskünftig nur noch für Ledige und für Verheiratete nur, wenn sie auf längere Zeit hinaus ausdrücklich auf den Nachzug ihrer Familie verzichteten?»⁷⁷

Die Vernehmlassungsantwort der Baselbieter Regierung zeugt von einer Haltung in der Fremdarbeiterpolitik, welche die Ausländer 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 Bundesrates und des BIGA nicht nachvollziehen, dass auch auf Grund der wirtschaftsfreundlichen Laisser-faire-Politik der letzten 20 Jahre das «Überfremdungsproblem» in den Köpfen grosser Teile der Schweizer Bevölkerung erst entstanden war und nun die Wirtschaft ihren Teil zur «Lösung» dieses «Problems» beitragen müsse.

Dass die radikalen Vorschläge aus Liestal, welche das migrationspolitische Rad im Prinzip an den Anfang der 1960er

Jahre zurückdrehen wollten, nicht umgesetzt würden, war auf Grund der engen Verhandlungsgrenzen in der Anlage der Vernehmlassung klar. Der lautstarke Protest sollte aber immerhin ein Zeichen setzen: Die Baselbieter Regierung fühlte sich durch die Fremdarbeiterregelungen der letzten Jahre zunehmend vom Bund bevormundet und wollte im Rahmen des derzeit Möglichen maximale Mitbestimmung erhalten. Das heisst: Was das generelle Prinzip der Beschränkung der Ausländerbeschäftigung anging, war man sich bewusst, dass sich Baselland wohl oder übel der nationalen Politik widrigen müssen. Doch was die Zuteilung von Ausländerkontingenten auf Kantone und Betriebe betraf, wollte man sich nach Kräften für die Eigeninteressen des wirtschaftsstarken Kantons einsetzen. Wie sich im dritten Teil der Vernehmlassung im Februar 1970 zeigte, pochte die Baselbieter Regierung vehement auf möglichst grosse Kompetenzen der Kantone in der Zuteilung der Kontingente für Ausnahmenbewilligungen. Auf die Vernehmlassungsfrage «Soll dieses (jährliche) Kontingent (für Ausnahmenbewilligungen unter dem Regime der Betriebsplafonierung) wie bisher durch das BIGA oder neu durch die Kantone und das BIGA verteilt werden?», antwortete die Baselbieter 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.»⁷⁸ Und entsprechend wollte Baselland auch bei einer eventuellen Einführung der Globalplafonierung die Regelung der Ausnahmenbewilligungen 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.»⁷⁹ 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.»⁸⁰ Gemäss dieser Leitlinie reklamierte Baselland jeweils die Maximalmöglichkeit der vom BIGA vorgesehenen Kantonsmitsprache für sich. Dies wurde namentlich bei den jährlichen Kontingenten für Ausnahmegewilligungen deutlich, die Löliger, falls die Betriebsplafonierung beibehalten würde, auf 12000 (statt bisher 7000) erhöhen und durch das BIGA und die Kantone verteilen lassen wollte und 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 Ausnahmegewilligungen enorm. Sie war einerseits gegen protektionistische Regelungen des Bundes zu Gunsten «der sich als ‹unterentwickelt› bezeichnenden Kantone der Inner- und Ostschweiz», welche generell zu Lasten der wirtschaftlich starken Kantone gingen, zu letzteren konnte sich seit dem Aufschwung der vergangenen zwei Jahrzehnte auch Baselland zählen. Andererseits wollten sich Löliger und Ballmer protektionistische Instrumente auf Kantonsebene vorbehalten. Die Kan-

tonsbehörden sollten über die Vergabe von Ausnahmegewilligungen an Betriebe Verschiebungen auffangen können, welche durch die Liberalisierung des Arbeitsmarktes auf Kantonsebene entstanden sind.⁸¹

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 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›.»⁸²

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 mög-

lichst grossen Entscheidungsfreiheit der Betriebe. Und drittens ging es schliesslich 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.

4.3. Ablehnung der Fremdarbeiterregelung des Bundes – 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 verkräften» gehabt und sei «bei der Verteilung des Ausnahme-Kontingents bei weitem zu kurz gekommen».⁸³ In 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 im durch die ausserordentliche wirtschaftliche Entwicklung gestärkten Selbstbewusstsein, sondern auch in den zentralen kantonalpolitischen Debatten der Nachkriegszeit. Im Baselbiet fand die Auseinandersetzung um die Migrationspolitik nicht nur im zeitlichen Umfeld der eingangs erwähnten, bedeutenden eidgenössischen Urnengänge statt, sondern zudem zwi-

schen den zwei überragenden kantonalpolitischen Auseinandersetzungen der 1960er und 1970er Jahre, zwischen der «Wiedervereinigungsfrage» und «Kaiseraugst». Zu beiden Themen bildeten sich grosse Bewegungen, welche 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 (definitive Ablehnung der Wiedervereinigung durch Baselland in der Volksabstimmung über eine gemeinsame Kantonsverfassung der beiden Basler Halbkantone vom 7.12.1969). 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 im Prinzip 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 AKWs in Kaiseraugst zur Wehr. Neben Umweltanliegen spielten dabei auch 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 allen Dingen «den Standort in einer dicht besiedelten Region, die ungenügenden Mitspracherechte sowie die Politik der vollendeten Tatsachen.»⁸⁴ Kantonales Wachstum, namentlich starke Industrialisierung, war sehr wohl erwünscht. Weshalb aber sollte gerade die Region Basel als eidgenössische Bürde das Risiko eines AKWs tragen, welches 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 Selbstständigkeit des Baselbiets und sah einen wichtigen Grund der Eigenständigkeit im schnellen Wirtschaftswachstum des Kantons Basel-Landschaft. In diesem Selbstverständnis eines selbstständigen Baselbietes 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.

5. Die Einführung der neuen Fremdarbeiterregelung: Auswirkungen auf die Kantone und den Föderalismus

Während der Ausarbeitung der «neuen Fremdarbeiterregelung» versuchten die Baselbieter Behörden im Vernehmlassungsverfahren zur neuen Fremdarbeiterregelung die Interessen ihres Kantons möglichst vehement einzubringen und Einfluss auf die Ausgestaltung der Politik zu nehmen. Doch der im Vollzugsföderalismus der Migrationspolitik generell schon stark begrenzte Spielraum für kantonale Mitsprache wurde vor der Schwarzenbach-Abstimmung noch kleiner: Der Bundsrat erliess am 16. März 1970 die «Verordnung über die Begrenzung der Zahl von Ausländern» (BVO), wobei der heftigen Kritik von Seiten der Kantone und der Wirtschaft in der Vernehmlassung nur zu einem kleinen Teil Rechnung getragen wurde. Substantielle

Abstriche an Grübels ursprünglicher Konzeption aus dem Herbst 1969 wurden nur bei der Freizügigkeit der Fremdarbeiter gemacht: Statt schon nach einem Jahr sollten Ausländer erst nach drei Jahren Kanton und Beruf wechseln dürfen. Der Kompromiss zwischen wirtschaftsliberaler Regelung mittels Marktgesetzen, protektionistischen Forderungen von Kantonen und Branchen sowie dem Geist der Überfremdungsbewegung wurde auf Kosten der ausländischen Arbeiter geschlossen.⁸⁵

Trotz hartnäckigem Feilschen um Verteilschlüssel und Ausnahmekontingente konnte auch der Kanton Baselland die Globalplafonierung nicht verhindern und musste die vom Bund erlassene Verord-

nung schlucken und ausführen. Von einer eigenständigen Baselbieter Fremdarbeiterpolitik konnte in der vollzugsföderalistischen Realität der neuen Fremdarbeiterregelung keine Rede sein. Im Gegenteil: Die kantonalen Spielräume wurden 1970 noch enger als bis anhin gesteckt, indem der Bund die Kantone im Vollzug der Verordnung viel genauer kontrollierte. Die Fremdarbeiterpolitik war ab Frühling 1970 noch stärker als in den 1960er Jahren eine Domäne des Bundes: vor allem des BIGA und der eidgenössischen Fremdenpolizei; neu aber auch des Bundesamtes für Statistik (BFS).

Zur jährlichen Berechnung der Zulassungsquoten im System der Globalplafonierung war eine zentrale statistische Erfassung aller Ausländer in der Schweiz vonnöten. Der Bund begann zu diesem Zweck schon Anfang 1970 das ab 1967 im BFS geplante Zentrale Ausländerregister (ZAR) in einzelnen Kantonen einzuführen. Ende 1973 schliesslich 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 somit nicht mehr nach ihren eigenen und in der Vergangenheit oftmals sehr unterschiedlichen Logiken Ausländerstatistik betreiben, sondern mussten gemäss einheitlichen Kriterien erhobene Zahlen nach Bern liefern.⁸⁶

Die auf Grund der neuen Fremdarbeiterregelung gesteigerten, aber nicht unumstrittenen Kompetenzen des Bundes zeigten sich am stärksten in der Zulassungspraxis. Angesichts des total ausgetrockneten Arbeitsmarktes kam der Festlegung

und Verteilung des verknappten Angebots an ausländischen Arbeitskräften eine spezielle Bedeutung zu. Der Bundesrat erliess auf Grundlage der aktuellen Ausländerzahlen jährlich neue Begrenzungsverordnungen und das BIGA hatte die Federführung bei der Zuteilung der Fremdarbeiterkontingente auf Kantone und Betriebe inne.

Allerdings musste der Bund im Vollzug der Stabilisierungspolitik Konzessionen gegenüber Wirtschaft und Kantonen machen. Die von Grübel angestrebte gesamtschweizerische Harmonisierung der Fremdarbeiterpolitik konnte auch mit der Globalplafonierung nicht erreicht werden; ebenso wenig die erwünschte möglichst liberale und marktgerechte Lösung. Stattdessen entstand ein «neokorporatisches» System⁸⁷: 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 besserer Beziehungen zur Bundesverwaltung ihre Interessen weitaus besser einbringen konnten als die Gewerkschaften.⁸⁸

Die von Grübel ursprünglich gewünschte zentrale Fremdarbeiterregelung 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 Kantone und Betriebe: Das BIGA verteilte ein erstes Kontingent an Ausnahmewilligungen direkt an Betriebe und Kantone, welche auf Grund 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 Fremdarbeiterpolitik behielten.⁸⁹

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 Ausländerkategorie, welche der Bundesrat im Vorfeld der Schwarzenbach-Abstimmung primär versprochen hatte, stand jedoch eine ebenso klare Zunahme der Gesamtgruppe der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz gegenüber. Dieser weitere Anstieg des Ausländeranteils in der Schweiz war auf verschiedene Gründe zurückzuführen: die starke Zunahme der Saisoniers, den Familiennachzug, die Überführung von Saisonier-Bewilligungen in eine andere Kategorie sowie auf die Zunahme von Fremdarbeitern in Branchen, welche keiner Kontingentierung durch die BVO unterlagen.⁹⁰ Eine zentrale Ursache für die Schwierigkeiten der Stabilisierungspolitik des Bundes war ihr föderalistischer Vollzug, welcher zu x Ausnahmen und Sonderregelungen führen konnte. Bundesrat Brugger wusste dies nur allzu gut, als er im November 1970 vor der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz eine erste Bilanz zur BVO zog, hatte er doch noch vor einem Jahr als Zürcher Volkswirtschaftsdirektor als Vertreter der anderen Seite an diesen Tagungen teilgenommen. Angesichts der sich schon im Herbst abzeichnenden Schwierigkeiten der Stabilisierungspolitik forderte Brugger seine

ehemaligen Kollegen zu «fast unmenschlicher Standhaftigkeit» im Vollzug der Fremdarbeiterregelung auf. Sie dürften einfach den Forderungen nach Sonderregelungen nicht mehr nachgeben, um die Stabilisierungsziele nicht zu gefährden.⁹¹

Bruggers Ermahnungen fruchteten kaum. Die geltenden Regeln des Bundes wurden so weit als möglich ausgereizt, wie ein Blick auf die Praxis der Baselbieter Behörden in den folgenden Jahren zeigt. Wie alle übrigen Kantonsregierungen versuchten die Baselbieter Behörden trotz der verschärften Regeln möglichst viele Ausländer ihrem kantonalen Arbeitsmarkt zuzuführen. Bei der Umsetzung der Plafo-nierungspolitik zeichneten sich sofort verschiedene kantonale Umgehungsstrategien der Begrenzungsmassnahmen des Bundes ab. Liestal sorgte dafür, dass die Baselbieter Wirtschaft weiterhin zu ihren Ausländern kam. Die Engpässe auf dem kantonalen Arbeitsmarkt wurden 1970 mittels Erhöhung des Anteils an freizügigen Aufenthalt und Saisonarbeitern kompensiert. 1971 und 1972 konnten die restriktiven Vorgaben des Bundes, die bezüglich der Aufenthaltsbewilligungen nochmals verschärft wurden, nur noch mittels Erhöhung des Anteils an Saisonarbeitern und Grenzgängern (deren Anteil 1970 noch rückläufig gewesen war) umgangen werden, «da die Rekrutierung von Grenzgängern nachgerade die einzige Ausweichmöglichkeit ist, die unseren Betrieben noch bleibt.»⁹² 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.

Schluss

Die Föderalismus-Diskussion rund um die neue Fremdarbeiterregelung und die Praxis der BVO sind im Kontext der Erosion des Bundesstaatsdenkens zu sehen, die sich nicht nur in der Schweiz, sondern auch in andern föderalistischen Staaten im Laufe des 20. Jahrhundert abzeichnete: Im Zuge der internationalen Vernetzung von Wirtschaft und Gesellschaft wurden viele zentrale Staatspflichten (z.B. Umweltschutz, Verkehrs- und Asylwesen) vereinheitlicht und dem Bund zugewiesen.⁹³ Einerseits, weil sie die finanziellen und personellen Möglichkeiten der Kantone überstiegen. Andererseits aber konnten die Entscheide vor allem deswegen nicht mehr den einzelnen Kantonen überlassen werden, weil übergeordnete wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Fragen von nationaler Bedeutung und international vereinbarte Normen auf dem Spiel standen. Letzteres traf gerade bei der Fremdarbeiterpolitik und der davon mitbetroffenen Konjunkturpolitik zu.

In der Fremdarbeiterpolitik wurde die föderalistische Problematik virulent, als der Bund 1970 mit der Globalplafonierung vermeintlich griffige zentralistische Massnahmen erlassen wollte und vom Prinzip des Laisser-faire abrückte. Unter dem wirtschaftsliberalen Regime der 1960er Jahre, welches durch die zögerlichen Beschränkungsschritte des Bundes noch nicht ernsthaft gefährdet war, muss-

ten die Kantone noch nicht um die Fremdarbeiter für ihre Betriebe fürchten. 1970 aber setzten sich die Kantone für ihre Interessen und gegen ihren schwindenden Einfluss im Bundesstaat zur Wehr. Dabei entstand keine föderalistische Solidarität der Kantone gegen «Bern». Vielmehr kam es zu einem interkantonalen Verteilungskampf um die Fremdarbeiterkontingente.

Der föderalistische Widerstand gegen die Verschärfung der neuen Fremdarbeiterpolitik war nicht progressiv. Es wurde, zumindest im Fall der Baselbieter Regierung, nicht im Interesse der Ausländer argumentiert, sondern nur im Sinn der einheimischen Wirtschaft. Es war im Gegenteil das BIGA, welches für Verbesserungen der Aufenthaltsbedingungen von Italienern und Spaniern eintrat, denn der Bund musste die in internationalen Verträgen vereinbarten Standards durchsetzen.

Genau wie die Schweiz hatte auch das offizielle Baselbiet noch kein Selbstverständnis eines Einwanderungslandes entwickelt. Die Italiener und Spanier im Kanton wurden vor allem als Wirtschaftsfaktor «billige Arbeitskraft» wahrgenommen, der vorübergehend dazu diente, den wirtschaftlichen Nachholbedarf eines aufstrebenden Kantons zu decken. Diese Arbeitskraft kam vor allem kleineren und mittleren Unternehmen zu gute, welche dadurch den Strukturwandel hin zur Automatisierung in der Industrie nicht schnell vollziehen mussten.

Wie sich die Stabilisierungspolitik des Bundes bei weiter anhaltender Hochkonjunktur und entsprechend ausgetrocknetem Arbeitsmarkt langfristig im Spannungsfeld zwischen Bund, Kantonen, Wirtschaft und der «Überfremdungsbe-

wegung» langfristig bewährte hätte, bleibt eine hypothetische Frage. 1974 erfasste die Weltwirtschaftskrise die Schweiz und verdrängte mit einem Schlag die Themen «Konjunkturüberhitzung», «Fremdarbeiterpolitik» und «Überfremdung» von der politischen Agenda.

Der Autor dankt der Freiwilligen Akademischen Gesellschaft (FAG), dem Staatsarchiv Baselland und Herrn Prof. Dr. Georg Kreis für vielfältige Unterstützung der Forschungsarbeit.

Anmerkungen

- ¹ Buomberger, Thomas (2004), *Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher*, Zürich, S. 13.
- ² Ihre überragende Bedeutung erhielt die Schwarzenbach-Initiative nicht zuletzt durch ihre immense Medienpräsenz. (Vgl.: Romano, Gaetano (1998), «Die Überfremdungsbewegung als «Neue soziale Bewegung». Zur Kommerzialisierung, Oralisierung und Personalisierung massenmedialer Kommunikation in den 60er Jahren» in *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Hrsg. König, Mario, et al., Zürich.)
- ³ Ebenfalls um dieselben Themen ging es in den Auseinandersetzungen um die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg Mitte der 1990er Jahre. (Buomberger, S. 13.)
- ⁴ Die Initiative erreichte aber immerhin 46% Ja-Stimmen und wurde in sechs ganzen und zwei halben Ständen angenommen. Das Resultat im Kanton Basel-Landschaft war durch einen bemerkenswert hohen Anteil an Nein-Stimmen (22 534 Nein bei nur 14 727 Ja) gekennzeichnet. (Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 7. Juni 1970 betreffend das Volksbegehren gegen die Überfremdung, Bundesblatt 1970, Band II, Nr. 33, S. 304.)
- ⁵ Laut einer Umfrage waren noch 1967 die Inflation und die hohen Mietpreise die grössten Probleme der Bevölkerung. (Buomberger, S. 135.)
- ⁶ Ibid., S. 12.
- ⁷ Schon während der 1960er wurde der Begriff «Überfremdung» in den politischen Mainstream der Schweiz eingeführt: «Von den Gewerkschaften bis zum Bundesrat wurde vor der Überfremdungsgefahr gewarnt, bzw. die «Überfremdung» als feststehende Tatsache thematisiert.» (Ibid., S. 133.)
- ⁸ Hürlimann, Gisela und Aratnam, Ganga Jey (2004), «Die Aporien der Demokratie. Politische Partizipation, Integration und die «Ausländerfrage», 1960 bis heute» in *Die Erfindung der Demokratie in der Schweiz*, Hrsg. Schweizerisches Bundesarchiv, Zürich, S. 136.
- ⁹ Im Staatsarchiv Baselland sind diese als Bestand StaBL VR 3205 Direktion des Innern – Inneres 1970 (Arbeitsamt) Nr. 834 «neue Fremdarbeiterregelung» abgelegt.
- ¹⁰ Bestände: StaBL VR 3205 Direktion des Innern – Inneres 1970 (Verschiedenes) Nr. 321 «Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz» und VR 3205 Direktion des Innern – Inneres 1971 (Industrie und Gewerbe: Fabrik- und Gewerbeswesen, Arbeitsrecht) Nr. 89: «Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz 1971»
- ¹¹ Historisches Lexikon der Schweiz (HLS): Artikel «Abstimmungen» von Peter Gilg: <http://www.dhs.ch/externe/protect/textes/d/D10378-1-15.html> (12.8.2005); und: HLS: Artikel «Ausnahmeartikel» von Marco Jorio: <http://www.dhs.ch/externe/protect/textes/d/D10388.html> (12.8.2005).
- ¹² Vgl. HLS: Artikel «Abstimmungen» von Peter Gilg: <http://www.dhs.ch/externe/protect/textes/d/D10378-1-15.html> (12.8.2005).
- ¹³ Blanc weist diese für die gesamte Schweiz zu beobachtende Entwicklung anhand des Kantons Basel-Landschaft nach. (Blanc, Jean-Daniel (1996), *Wachstum und Wachstumsbewältigung im Kanton Basel-Landschaft. Aspekte einer Strukturgeschichte 1940-80*, Liestal, S. 306–309.)
- ¹⁴ Vgl. zum historischen Wandel der Begrifflichkeit in der Schweizer Migrationspolitik: Wicker, Hans-Rudolf (2003), «Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung» in: *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*

gen», Hrsg. Wicker, Hans-Rudolf, et al., *Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus*, Zürich, S. 15–18.

- ¹⁵ Die neuste Literatur zur Geschichte der Schweizer Migrationspolitik beschreibt diesen Paradigmenwechsel; meist ebenfalls mit speziellem Gewicht auf dem Jahr 1970, hingegen mit wenig Aufmerksamkeit für die föderalistischen Aspekte. Vgl. die Forschungsergebnisse des NFP 39: Schlussbericht: Wicker, Hans-Rudolf et al., Hrsg., (2003), *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*, Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus, Zürich. Piguet, Etienne (2006), *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, Bern, bietet eine Kurzzusammenfassung auf Grund der Detailstudien von: Mahnig, Hans, Hrsg., (2005), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948. En collaboration avec Sandro Cattacin, Mauro Cerutti, Yves Flückiger, Matteo Gianni, Marco Giugni, Jean-Marie Le Goff, Martin Niederberger, Lorena Parini, Florence Passy, Etienne Piguet*, Zürich; Piguet, Etienne (2005), *L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires*, Zürich; Niederberger, Josef Martin (2004), *Ausgrenzen, Assimilieren, Integrieren. Die Entwicklung einer schweizerischen Integrationspolitik*, Zürich.

Die Geschichte der «Überfremdungsbewegung» von James Schwarzenbach mit starkem Gewicht auf 1970 stellt dar: Buomberger, Thomas (2004), *Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher*, Zürich.

- ¹⁶ Bundesblatt 1970, S. 526–527: Bundesbeschluss über das Volksbegehren gegen die Überfremdung (vom 20. März 1970).
- ¹⁷ Einen ähnlich grossen Paradigmenwechsel in der Schweizer Migrationspolitik stellte erst wieder die Einführung des freien Personenverkehrs für EU-Bürgerinnen und -Bürger am 1. Juni 2002 dar.
- ¹⁸ Frigerio Martina beschreibt das Leben der Italiener in der Schweiz. (Frigerio Martina, Marina und Merhar, Susanne (2004), ««...und es kamen Menschen». Die Schweiz der Italiener», Zürich.)
- ¹⁹ Vgl.: Piguet, *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, S. 20 und 23; Wicker, «Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung», S. 27.
- ²⁰ Cerutti, Mauro (2005), «La politique migratoire de la Suisse 1945–1970» in *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948. En collaboration avec Sandro Cattacin, Mauro Cerutti, Yves Flückiger, Matteo Gianni, Marco Giugni, Jean-Marie Le Goff, Martin Niederberger, Lorena Parini, Florence Passy, Etienne Piguet*, Hrsg. Mahnig, Hans, Zürich, S. 97.
- ²¹ Piguet, *Einwanderungsland Schweiz. Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, S. 22 und 25/26.
- ²² Der Bundesrat erklärte anlässlich der Publikation des Berichts der Expertenkommission: «Der Kampf gegen die Überfremdung ist für die Schweiz eine Aufgabe nationaler Bedeutung.» (Buomberger, S. 134.)
- ²³ Vgl. zu Auftrag, Arbeit und Wirkung der aus Bundesbeamten und externen Experten zusammengesetzten Studienkommission: Cerutti, S. 99–105.

Expertenmeinungen blieben für die Migrationspolitik des Bundes generell ein bestimmendes Element, auch zu ihrer Legitimation gegenüber den Kantonen. An den Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenzen traten neben Bundesräten und Chefbeamten wiederholt Experten auf, welche mit ihren Referaten die bundesrätliche Politik stützten. Z.B. gab der St. Galler Professor Francesco Kneschaurek auf der Jahresversammlung im Oktober 1970 in seinem Vortrag «Die Schweiz und die Wachstumsperspektiven ihrer Wirtschaft» günstige Entwicklungsprognosen für den Fall ab, wenn der Bundesrat auf seinem im Frühling 1970 eingeschlagenen Weg der Fremdarbeiterpolitik bleibe. (Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren, Jahresbericht 1970, S. 8/9)

- ²⁴ Mahnig, Hans und Piguet, Etienne (2003), «Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998: Entwicklung und Auswirkungen» in *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen»*, Hrsg. Wicker, Hans-Rudolf, et al., *Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus*, Zürich, S. 79.
- ²⁵ Wicker, Hans-Rudolf (2003), «Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung», S. 27.
- ²⁶ Vgl.: Buomberger, S. 133–160.
- ²⁷ Mahnig und Piguet, S. 69.
- ²⁸ Bundesblatt 1969: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das zweite Volksbegehren gegen die Überfremdung (vom 22. September 1969), S. 1065.
- ²⁹ Ibid.

- ³⁰ Ibid.
- ³¹ Ibid., S.1066.
- ³² Niederberger, S. 152. Vgl. zur Schweizer Migrationspolitik im europäischen Kontext: Gees, Thomas (2006), *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeptionen am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974*, Zürich.
- ³³ Mahnig und Piguet, S. 76.
- ³⁴ Ibid., S. 77.
- ³⁵ 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.
- ³⁶ Mahnig und Piguet, S. 70–78 und 79.
Namentlich die Eidg. Fremdenpolizei unter Elmar Mäder strebte griffige Massnahmen zur Abwehr der «Überfremdung» an. (Buomberger, S. 134.)
- ³⁷ Dem ersten Vernehmlassungsschreiben vom 28. November 1969 sollten noch zwei weitere Rundschreiben zu Detailfragen folgen: das erste am 19. Dezember 1969 zum Verteilschlüssel der Ausnahmekontingente unter die Kantone und 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. (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].)
- ³⁸ Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Direktor Dr. A. Grübel. An die Kantonalen Arbeitsämter, Städtischen Arbeitsämter Zürich, Winterthur, Bern, Biel, Thun, St. Gallen. 18. September 1969.
- ³⁹ Ibid.
- ⁴⁰ Der Begriff «Vollzugsföderalismus» bezeichnet eine Ausprägung des Föderalismus, bei dem die Gliedstaaten (Kantone) eines Bundesstaates nur noch für den Vollzug von Aufgaben zuständig sind, bei deren Ausarbeitung und Festlegung hingegen kaum mehr Kompetenzen haben. Siehe dazu den Artikel «Bundesstaat» im HLS von Andreas Kley: <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9801-3-7.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 Vollzugsaufgaben, 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.
- ⁴¹ Auch diese grossen kantonalen Unterschiede im Vollzug gehören zum System des Vollzugsföderalismus. (Vgl. Ibid.)
- ⁴² Jahresbericht 1969 der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, S. 5. Und: 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.
- ⁴³ Ibid., S. 10.
- ⁴⁴ Das heisst, dass Ausländern mehr Rechte gewährt würden, namentlich Freizügigkeit für den Stellenwechsel innerhalb der Schweiz.
- ⁴⁵ Ibid., 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. (Ibid., S. 1.)
- ⁴⁶ Ibid., S. 6.
- ⁴⁷ Ibid.
- ⁴⁸ Ibid.
- ⁴⁹ Ibid.

- ⁵⁰ Ibid., S. 10.
- ⁵¹ Ibid.
- ⁵² Siehe zu Albert Grübel: HLS: <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17211.php> (23.6.2006)
- ⁵³ Probleme der Fremdarbeiterpolitik. Referat von Botschafter Dr. Albert Grübel, Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit an der Jahresversammlung der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren vom 25. September 1969 in Bern, S. 1.
- ⁵⁴ Ibid., S. 7.
- ⁵⁵ Ibid., S. 8.
- ⁵⁶ 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.
- ⁵⁷ Jahresbericht 1969 der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, S. 5.
- ⁵⁸ Verband schweizerischer Arbeitsämter (Präsident Dr. A. Ballmer). An die Kantonalen Arbeitsämter, Städtischen Arbeitsämter Zürich, Winterthur, Bern, Biel, Thun, St. Gallen. Pratteln, 29. September 1969, ba/lg.
- ⁵⁹ 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 beigelegt.)
- ⁶⁰ Diese Variante erlaubte allen länger als seit einem Jahr in der Schweiz arbeitenden Ausländern Kantons- und Betriebswechsel.
- ⁶¹ 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, S. 1.
- ⁶² Ibid., S. 2.
- ⁶³ Ibid., S. 3.
- ⁶⁴ Neue Fremdarbeiterregelung. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement. An die Kantonsregierungen. Bern, 28. November 1969.
- ⁶⁵ Die Frage des Verteilschlüssels hatte im Vernehmlassungsverfahren so viel Aufmerksamkeit eingenommen, 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. (Neue Fremdarbeiterregelung. Verlängerung der Vernehmlassungsfrist. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement. An die Kantonsregierungen. Bern, 19. Dezember 1969.)
- ⁶⁶ Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement. An die Kantonsregierungen. Bern, 15. Januar 1970. 7/70, S.1 und 3. Die weiteren Massnahmen waren die Vorverlegung der im Rahmen des Gatt-Abkommens bereits beschlossenen Zollsensungen, Sterilisierung von Bundesgeldern, Verschiebung nicht vordringlicher Bauvorhaben des Bundes, Erschwerung von Abzahlungsgeschäften und Herabsetzung der Sätze bei der Exportrisikogarantie.
- ⁶⁷ Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement. An die Kantonsregierungen. Bern, 15. Januar 1970. 32/70, S. 2.
- ⁶⁸ 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.
- ⁶⁹ Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. An den Herrn Vorsteher des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements. Entwurf vom 29. Januar 1970, S. 2.
- ⁷⁰ Ibid., S.1.
- ⁷¹ Ibid.
- ⁷² 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.
- ⁷³ Ibid.
- ⁷⁴ Neue Fremdarbeiterregelung. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft. An die Herren Vorste-

her des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes und des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, 23. Dezember 1969, ba/lg, S. 1.

⁷⁵ Ibid., S. 2.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ 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. 1/2.

⁷⁹ Ibid., S. 2.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid., S. 3

⁸³ Amtsbericht Baselland 1971, S. 216.

⁸⁴ Eppele, Ruedi et al., Hrsg., (2001), *Nah dran, weit weg. Geschichte des Kantons Basel-Landschaft. Band 6: Wohlstand und Krisen. 19. und 20. Jahrhundert*, Liestal, S. 213.

⁸⁵ Mahnig, Hans (2005), «La politique migratoire de 1970 au milieu des années 1980» in *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948. en collaboration avec Sandro Cattacin, Mauro Cerutti, Yves Flückiger, Matteo Gianni, Marco Giugni, Jean-Marie Le Goff, Martin Niederberger, Lorena Parini, Florence Passy, Etienne Piguet*, Hrsg. Mahnig, Hans, Zürich, S. 141.

⁸⁶ Ibid., S. 139/140.

⁸⁷ Cattacin, Sandro (1987), *Neokorporatismus in der Schweiz – Die Fremdarbeiterpolitik*, Bd. 243/244, *Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft der Universität Zürich*, Zürich.

⁸⁸ Mahnig, «La politique migratoire de 1970 au milieu des années 1980», S. 142.

⁸⁹ Ibid., S. 142/143.

⁹⁰ Mahnig und Piguet, S. 82/83.

⁹¹ Konferenz des Bundesrates mit den Kantonsregierungen über die Konjunkturlage vom 20. November 1970 in Bern: Referat Bundesrat Brugger.

⁹² Amtsbericht Baselland 1971, S. 217.

⁹³ Dieser Prozess akzentuierte sich Ende des 20. Jahrhunderts vor dem Hintergrund von europäischer Integration und Globalisierung weiter. (Vgl.: HLS-Artikel «Bundesstaat» von Andreas Kley: <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9801-3-7.php>)