

Der Einfluss der Betriebe und Verbände
auf die Verteilung der Fremdarbeiterbe-
willigungen

Zwei Falluntersuchungen in den Kantonen
Solothurn und Thurgau

Ruedi Meier
Zürich, Dezember 1981

Der vorliegende Bericht ist eine Ergänzungsstudie innerhalb des Fallstudienprogramms des Projekts : "Parastaatliche Verwaltung" - Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private und halbstaatliche Organisationen, welches am ORL-Institut, ETH Zürich durchgeführt wird.

Sie konnte nur dank der grosszügigen und kompetenten Auskünfte der Exponenten der Fremdarbeiterpolitik in den Kantonen Solothurn und Thurgau abgefasst werden. Besonders zu erwähnen sind die Herren H. Kübler, Vorsteher des Arbeits- und Berufsbildungsamtes, H. Büchi, Adjunkt des Arbeits- und Berufsbildungsamtes und N. Rüedi, Vorsteher des Amtes für Wirtschaft und Verkehr im Kanton Thurgau und R. Rohrbach, Vorsteher des Arbeitsamtes im Kanton Solothurn.

Zudem wurden weitere 15 Personen im Rahmen offener Interviews befragt. Im Kanton Thurgau sind dies alle Mitglieder der Fachkommission und die Sekretäre des Gewerbeverbandes der Handelskammer, des Gewerkschaftskartells und der Gewerkschaft Bau und Holz. Im Kanton Solothurn wurden mit dem Präsidenten des Gewerbeverbandes und dem Sekretär der Handelskammer Gespräche geführt. Zudem verfügt der Verfasser als Sekretär der Regionalplanungsgruppe Thal über eigene Erfahrungen im Bereich der Fremdarbeiterpolitik.

Eine weitere Absicherung der Resultate durch Rücksprachen mit den Akteuren der Arbeitsämter in den Kantonen Glarus, Appenzell-Innerorden, Genf und Aargau erreicht werden. Ebenfalls wurde ein Gespräch mit einem Vertreter vom BIGA geführt.

Dr. Ruedi Meier, Raumplaner ETH/NDS

Einleitung

Anhand der Verteilung von Fremdarbeiterkontingenten und Bewilligungen werden mittels der Fallstudientechnik die Verflechtungen - in organisatorischer und prozessualer Hinsicht - von Wirtschaft - Verbänden - Verwaltungen untersucht.

Dabei steht die Verteilung der kantonalen Jahresaufenthalterbewilligungen im Vordergrund, die den beiden Kantonen Solothurn und Thurgau durch bundesrätliche Verordnung für die Periode 1979/80 zugesprochen wurden. Allerdings ist es zum Verständnis der relevanten Organisationsstrukturen und der Entscheidungsprozesse notwendig, sowohl auf die Herausbildung des Kontingentierungssystems auf eidgenössischer, als auch auf kantonaler Ebene hinzuweisen. In begrenztem Ausmass werden zudem weitere Fälle beigezogen.

- Inhaltsübersicht

In der folgenden Darstellung der Problemlage (Abschnitt 1) wird auf die wichtigsten Momente der historischen Herausbildung des Kontingentierungs- und Bewilligungssystems auf eidgenössischer Ebene hingewiesen. Zudem wird die Problematik, wie sie sich im Rahmen der Fremdarbeiterkontingentierung stellt, in abstrakter Form aufgezeigt.

In einem zweiten Abschnitt wird eine Typologie der organisatorischen Strukturen präsentiert, in denen sich die Verteilung der Fremdarbeiterkontingente und Bewilligungen abspielt. Diese Ausführungen werden durch eine Darstellung der relevanten Ursachen, die für die Herausbildung von be-

stimmten institutionellen Arrangements entscheidend waren, ergänzt.

Die eigentlichen Fallstudien (Abschnitte 3/4) werden jeweils mit einer Darstellung der Problemlage eingeleitet, wobei ebenfalls die Entwicklung in den 70-er Jahren zur Sprache kommt. Daran angeschlossen wird eine Beschreibung der wichtigsten Akteure und derer Interessen. Unter dem Titel "Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse" wird der effektive Ablauf der Verteilung der Kontingente in einem Jahr dargestellt.

Der 5. Abschnitt beinhaltet die Schlussfolgerungen aus den beiden Fallstudien.

1. Problemlage - Historische Entwicklung der Fremdarbeiterregelung

Die schweizerische Fremdarbeiterpolitik gehört seit Jahrzehnten zu den brennendsten Problembereichen. Bereits vor dem 1. Weltkrieg wies die Schweiz eine ausländische Wohnbevölkerung von mehr als 15 % (1) auf. Allerdings war damals die Problematik aufgrund der unspezifischen Schichtung der Ausländer weniger aktuell. Weder Integrationsprobleme noch Arbeitsmarktprobleme gaben Anlass zu bestimmten Interventionen.

Radikal änderte sich die Situation nach dem 2. Weltkrieg. Einerseits verfügte die Schweiz über einen unversehrten Produktionsapparat und andererseits standen weite Absatzmärkte durch die Integration in den Welthandel offen. Als entscheidender Engpass für das rasante ökonomische Wachstum erwies sich der Mangel an Arbeitskräften, der aber durch den Zustrom von Ausländern beseitigt werden konnte (2).

Allerdings wurde bereits in der Anfangsphase (1945 - 1950) dem Zustrom von Fremdarbeitern von Seiten der Gewerkschaften Widerstand entgegengesetzt. Sie verlangten einen klaren Schutz der einheimischen Arbeitskräfte, insbesondere bei einem wirtschaftlichen Rückschlag, und die Einhaltung der ausgehandelten Arbeitsbedingungen auch für die ausländischen Arbeitskräfte (GAV, Arbeitszeiten, Kontrolle der Einwanderung). Auf der anderen Seite setzten sich vor allem die Arbeitgeberverbände der strukturschwachen Branchen (Textil, Bekleidung, Gastgewerbe, Landwirtschaft) und das Baugewerbe für eine ungehinderte Einwanderung ein, wobei das BIGA - als zuständige Instanz für die Fremdarbeiterpolitik - diesen Anliegen nichts entgegensetzte. Die Betriebe mit einer geringen Produktivität - aber auch Branchen mit einer höheren

Produktivität - hatten in der Folge kaum Schwierigkeiten für eine anhaltende Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften.

Erst im Jahre 1962 wurde ein erster Versuch einer Begrenzung des Zuwanderungsstromes im Rahmen der Selbstbeschränkungsmaßnahmen vom 23.1.1962 unternommen. Der ausbleibende Erfolg dieser Aktion veranlasste den Bundesrat im Zuge der Konjunkturdämpfungsmassnahmen vom 1. März 1963 erstmals gegen den ungehinderten Zustrom von ausländischen Arbeitskräften zu intervenieren: Eine weitere Arbeitsbewilligung für einen Jahresaufenthalter (3) konnte ein Betrieb nur noch erhalten, wenn er seinen Gesamtpersonalbestand (d.h. Schweizer und Ausländer) nicht ausweitete. In den folgenden Jahren wurde für eine zusätzliche Einstellung eines Ausländers sogar die Bedingung erhoben, dass der Gesamtpersonalbestand abzunehmen hatte. Im Jahre 1965 wurde diese sogenannte Gesamtpersonalplafonierung durch eine betriebsweise Beschränkung der Zahl der Jahresaufenthalter ergänzt (Betriebsplafonierung).

Diesem Versuch einer Begrenzung des Ausländerbestandes war allerdings nur ein geringer Erfolg beschieden. Wohl gelang es, die Zuwachsrate der Jahresaufenthalter zu reduzieren (4). Aber eine Beschränkung der ausländischen Arbeitskräfte oder gar der ausländischen Wohnbevölkerung wurde nicht erreicht.

Einmal lag dies an den zahlreichen Ausnahmeregelungen: Bezüglich der Branchen waren die Landwirtschaft, die privaten Haushaltungen, das Gesundheitswesen und das Bildungswesen von der Restriktionen gänzlich ausgenommen. Ueber diese Kanäle konnten praktisch unbeschränkt weitere Ausländer in der Schweiz eine Beschäftigung aufnehmen und später in eine andere Branche wechseln. Die übrigen Branchen konnten unter anderem folgende Ausnahmen - um eine weitere ausländische Arbeitskraft einstellen zu können - geltend machen: Betrieblicher Notstand, Wissen-

schaftliche Forschung, Rationalisierung, neue Betriebe und Betriebserweiterungen.

Zum andern konnten alle Unternehmen bei einem Betriebsaustritt einer ausländischen Arbeitskraft diese automatisch wieder ersetzen. Insbesondere wurden also alle Grenzbetriebe einem gewissen Schutz unterstellt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht heisst dies, dass eine ausgeprägte Strukturerhaltungspolitik betrieben wurde (5).

Das anhaltende Wachstum der ausländischen Arbeitskräfte und auch der ausländischen Wohnbevölkerung geriet aber zunehmend ins Schussfeld der Kritik (6). Unter dem Druck der Schwarzenbach-Initiative, die am 7. Juni 1970 zur Abstimmung gelangte, musste ein effektiveres System, das heisst eine Regelung mit einem tatsächlichen Begrenzungseffekt, entworfen und durchgesetzt werden.

Unter grossem Zeitdruck geschah dies unter der Federführung des BIGAs und des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes. In mehreren Vernehmlassungen und Sitzungen mit den Kantonen und den Spitzenverbänden wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 16. März 1970 ein neues System festgelegt.

Als Zielsetzung wurde eine Verhinderung der Zunahme der erwerbstätigen Ausländer postuliert. Diese Beschränkung sollte mit der Festlegung von Höchstzahlen für die Erteilung der Jahresaufenthalterbewilligungen erreicht werden:

Die bisherige, reine Vollzugsfunktion der Kantone wurde klar aufgewertet. Jedem Kanton wurde ein bestimmtes Kontingent an Bewilligungen zugewiesen, über das er im Rahmen von bestimmten eidgenössischen Auflagen frei verfügen konnte (u.a. Prüfung der Arbeitsmarktlage; Bevorzugung der Betriebe, die einen Ersatzbedarf für

eine ausländische Arbeitskraft geltend machen konnten, was tendenziell eine Fortsetzung der bereits dargestellten Strukturpolitik darstellte).

Das BIGA konnte einzig 3'000 Jahresaufenthalterbewilligungen in eigener Kompetenz verteilen. Bei der Zuteilung der Kontingente an die einzelnen Kantone wurde durch relativ höhere Quoten den vehement vorgebrachten Anliegen der peripheren Kantone besonders Rechnung getragen. Zudem wurden einige Branchen von der Regelung völlig ausgeschlossen. Wie bereits vor dem BRB vom 16. März 1970 waren dies die Landwirtschaft, das Gesundheitswesen, das Bildungswesen und die privaten Haushalte.

Zur neuen Regelung kann generell gesagt werden, dass damit eine globale Limitierung - vorläufig noch mit offenem Zutritt in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit und Bildung eingeführt und vor allem die Stellung der Kantone aufgewertet worden ist. Im übrigen bestand aber der Versuch einer starken Anlehnung an das System vor 1970. Insbesondere wollte man die peripheren Kantone durch eine erhöhte Zuteilungsquote und die Grenzbetriebe durch die Ausnahmeregelungen nach Möglichkeit schonen. Der Übergang zum neuen System sollte möglichst "sanft" erfolgen.

Massivere Eingriffe erfolgten erst nach 1970 im Rahmen der jährlichen Neuordnungen der Bundesratsbeschlüsse über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer. Vor dem Hintergrund weiterer Initiativbegehren und einer weiteren Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung wurden die Ausnahmeregelungen bezüglich einzelner Branchen (Landwirtschaft, Gesundheit, Bildung, private Haushalte) zugunsten einer Prioritätsklausel an die Adresse der Kantone aufgehoben, das heisst die Kantone hatten diese Branchen bevorzugt zu behandeln. Hingegen wurde es den Kantonen freigestellt, ob sie an Betriebe eine Bewilligung zuteilen wollten, falls eine ausländische Arbeitskraft

nach einem Jahr ein Unternehmen verlassen hatte. Zudem wurden die Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen entscheidend reduziert, so dass sich eine massive Verschärfung der Verteilungskonflikte in den Jahren 73/74 ergab. Erst die Rezession von 1975/76 brachte eine gewisse Entschärfung der Situation. Der Schutz der einheimischen Arbeitskräfte stand in dieser Zeit im Vordergrund, was auch im Erlass von speziellen Massnahmen zum Ausdruck kommt (7). Damit konnte aber auch die Zielsetzung einer Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung schneller als vorgesehen erreicht werden.

Mit dem erneuten Konjunkturaufschwung im Jahre 1977 und den anhaltend geringen Höchstzahlen traten die Verteilungskonflikte wiederum als vorrangiges Problem in Erscheinung. In diesem Zusammenhang wurde auf Druck - vor allem der Gewerbetreibenden, der Gastwirte und der Hoteliers - das Kurzaufenthalterstatut erweitert (8). Damit wurde eine Möglichkeit geschaffen, dass Ausländer für ein Jahr im Gastgewerbe beschäftigt werden und gleichzeitig eine Grundausbildung in praktischer und theoretischer Hinsicht erhalten. Nach einem Jahr haben die Kurzaufenthalter die Schweiz wiederum zu verlassen. Mit der Erweiterung des Kurzaufenthalterstatutes wurde eine gewisse Ausweitung der Zahl von Quasi-Saisonniers geschaffen und gleichzeitig der Spielraum für Betriebe, die nicht als Saisonbetriebe anerkannt sind, ausgeweitet.

Mit der Zunahme der Verteilungskonflikte wurde aber auch die Beanspruchung der BIGA-Kontingente durch Kantone wichtiger: Jeder Kanton fordert vom BIGA möglichst viele Bewilligungen an, um die kantonalen Bedürfnisse besser abdecken zu können. Damit sind die Grundlagen für eine Darstellung der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer vom 23. Oktober 1979 gelegt. Dieser Beschluss ist in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse, da er für die Verteilungsperiode 1979/80 auch für die Kantone den wichtigsten Ausgangspunkt darstellt. Mit den folgenden Ausführungen über die eidgenössische Verordnung soll nochmals zum Ausdruck gebracht werden, dass diese vor allem durch die vorangegangenen

jahrelangen Aushandlungsprozesse geprägt wurde.

Im Grundsatz wird nach wie vor eine Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Niedergelassenen und Jahresaufenthalter postuliert, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Bestand der schweizerischen und ausländischen Wohnbevölkerung anzustreben. Zudem sind die Begrenzungsmaßnahmen insbesondere auf eine qualitative Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und eine möglichst ausgeglichene Beschäftigungspolitik auszurichten. Ebenfalls wird eine Begrenzung der Zahl der Saisonarbeiter angestrebt. Den einzelnen Kantonen werden durch Verordnung weiterhin Höchstzahlen für die erstmalige Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an Jahresaufenthalter und auch Saisoniers zugeteilt. Für den Handlungsspielraum der Kantone ist die Höhe des kantonalen Kontingents von entscheidender Bedeutung - was für den Fall des Kantons Thurgau weiter unten genauer ausgeführt wird -; deshalb ist der eidgenössische Verteilungsschlüssel ein erstrangiges Politikum.

Im übrigen können die Kantone über das Verfahren zur Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen Vorschriften erlassen und insbesondere Fachkommissionen zur wirtschaftlichen Begutachtung von Gesuchen um Erteilung neuer Aufenthaltsbewilligungen einsetzen. Einschränkend wird für die Kantone vorgeschrieben, dass sie bei der Verteilung ihrer Bewilligungen in erster Linie den dringendsten Bedürfnissen des Gesundheits- und Bildungswesens Rechnung zu tragen sowie die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zu versorgen haben. Ebenfalls haben sie zu prüfen, ob der Gesuchsteller genügend intensiv nach einer einheimischen Arbeitskraft gesucht hat. Gleichzeitig soll darauf geachtet werden, dass die ausländischen Arbeitskräfte nicht zu schlechteren Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden als die schweizerischen Arbeitskollegen im gleichen Betrieb, in der gleichen Branche und für die gleiche

Arbeit (9). Im übrigen sind die Kantone bei der Festlegung von eigenen Kriterien und in der Verteilung ihres kantonalen Kontingents frei.

In theoretischer Hinsicht handelt es sich bei der Fremdarbeiterregelung um ein Verteilungsproblem (10). Verschiedene Gruppierungen stehen sich gegenüber, die aber auch bestimmte Koalitionen eingehen können.

Einmal haben die einzelnen Betriebe ein Interesse an den Fremdarbeitern. In den Branchenverbänden, Handelskammern und Gewerbevereinen werden diese Interessen aggregiert vertreten. Grundsätzlich können die einzelnen Interessengruppen auf der Unternehmerseite ihre Wachstums- und Ertragschancen bei einem erhöhten Zuspruch von Fremdarbeiterbewilligungen zumindest kurzfristig verbessern. Bestimmte Produktionszweige können nur so erhalten bzw. erweitert werden. Die relative Position eines Betriebes auf dem Arbeitsmarkt wird verbessert.

Die Gewerkschaften haben an den Fremdarbeitern kein unmittelbares Interesse. Durch den Einsatz von ausländischen Arbeitskräften wird ihre Position auf dem Arbeitsmarkt tendenziell geschwächt. Die Lohn- und die Arbeitsbedingungen werden weniger rasch verbessert. Höchstens indirekt kann für die Mitglieder der Gewerkschaften ein Nutzen anfallen, da ihre Aufstiegschancen und Einkommen zunehmen, wenn das gesamtwirtschaftliche Wachstum erhöht wird und eine Zunahme der Unterschichtung auf dem Arbeitsmarkt eintritt.

Die Betriebsinteressen an Fremdarbeitern können aufgrund der erhöhten Wachstums- und Ertragschancen auch von den politischen Instanzen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene übernommen und vertreten werden. Damit wird die Fremdarbeiterregelung zu einem Punkt der Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften: Jede versucht, für "ihre" Betriebe möglichst grosse Kontingente herauszuholen.

2. Organisatorische Typologie

Seit 1970 kam es im Zuge der Verteilung von Fremdarbeiterbewilligungen - vor allem auf kantonaler Ebene - zu einer breiten Zahl von verschiedenen institutionellen Lösungen. Insbesondere bildeten sich zahlreiche Kommissionen, welchen mehr oder weniger weitgehende Befugnisse zugesprochen wurden. Allerdings erhielt keine Kommission über die Gesetzgebung eine formelle Entscheidungskompetenz.

Die empirisch feststellbaren institutionellen Lösungen lassen sich idealtypisch in zwei Gruppen einordnen: (Vergleiche als Ueberblick Tabelle 1) (11):

- Administrativer Typus
- Administrativer Typus mit Kommission

Im folgenden werden die beiden Grundmuster anhand von zwei Kategorien (Beteiligung, Befugnisse) näher ausgeführt. Eine vertiefte Darstellung erfolgt anhand des Kantons Solothurn, stellvertretend für den ersten Typus und dem Kanton Thurgau als Beispiel für den zweiten Typus.

2.1. Der administrative Typus ist dadurch charakterisiert, dass bei der Erteilung von Bewilligungen keine Kommission im Spiel ist. Die Gesuchsbehandlung und Beurteilung mit anschliessendem Entscheid wird von der Verwaltung - das heisst die arbeitsmarktliche Beurteilung vom Arbeitsamt in den Kantonen bzw. vom BIGA beim Bund und die fremdenpolizeiliche Beurteilung vom Amt für Ausländerfragen bzw. Bundesamt für Ausländerfragen - vorgenommen.

Tabelle 1: Institutionelle Lösungen für die Bewilligungs-
verteilung

Typus	Art der Beteiligung und Verhandlungsmuster	Befugnisse
<p><u>Administrativer Typus</u></p> <p>z.B. Kanton Solothurn, Baselland, Aargau und BIGA für Jahresaufenthalter</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Informelle Verhandlungen zwischen Verwaltung, Betrieben und deren Vertretern (Politiker, Verbandsvertreter usw.) - Sekundärer Einfluss der Verbände 	<ul style="list-style-type: none"> - Formell: Verwaltung - Faktisch: Bedeutender Einfluss der Betriebe und deren "Vertretungen", keine direkten Verbandsinteressen
<p><u>Administrativer Typus mit Fachkommission</u></p> <p>z.B. Kanton Thurgau, Genf, Bern für die Verteilung der Jahresaufenthalter</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aushandlung in Fachkommissionen - Zusammensetzung der Kommission (paritätisch bzw. Uebergewicht der Arbeitgeberverbände) hat grossen Einfluss auf die Entscheidungen - Informelle Verhandlungen sind den Kommissionsentscheiden vorgelagert 	<ul style="list-style-type: none"> - Formell: Verwaltung - Faktisch: Kommissionen haben mehr oder weniger grosses Gewicht bezüglich der Festlegung von Kriterien und in Einzelentscheiden. Verbände nehmen ebenfalls direkten Einfluss

2.1.1. Damit beschränkt sich die Art der Beteiligung bei der Verteilung auf die Direktinteressierten, das heisst insbesondere auf die einzelnen Betriebe, die eine oder mehrere Bewilligungen beanspruchen. Nicht selten schalten sich auch Politiker (Kantonsräte, Nationalräte) oder einzelne Verbandsvertreter in ein laufendes Verfahren ein und versuchen die Verwaltung zugunsten einer Bewilligungserteilung an ein bestimmtes Unternehmen zu beeinflussen. Hingegen ist das Gewicht der Verbände im Rahmen des administrativen Typus gering. Ähnliches gilt auch für das Beispiel der direkten Verteilung der Jahresaufenthalterkontingente durch das BIGA, wobei sich verstärkt die Kantone als Direktinteressierte anstelle der einzelnen Betrieben engagieren. Unmittelbare Verhandlungen der zuständigen Bundesstellen mit den einzelnen Betrieben sind eher selten.

2.1.2. Die formellen Befugnisse liegen im Falle des administrativen Typus - wie auch im Falle der Beteiligung einer Kommission - bei der Verwaltung. Grundsätzlich könnte das Arbeitsamt bzw. das BIGA völlig autonom und - abgesehen von den Rekursmöglichkeiten und der fremdenpolizeilichen Ueberprüfung - verbindlich über die Bewilligungserteilung entscheiden.

Faktisch kann aber diese Stellung nur begrenzt durchgesetzt werden. Einmal ist die Verwaltung auf eine offene Darstellung der vielfältigen Betriebsdaten (Umsatz, Finanzen, Personal usw.) angewiesen, um eine Beurteilung vornehmen zu können. Dies geht immer auch mit einer mehr oder weniger starken Beeinflussung der Verwaltung einher. In der Selbstdarstellung der Betriebe werden die Entscheidungskriterien der Verwaltung nach Möglichkeit antizipiert und positiv hervorgehoben.

Die Verwaltung ihrerseits hat aber auch die Interessen der Betriebe, Politiker und Verbandsvertreter zu anti-

zipieren - was zu einer weiteren Einschränkung des Handlungsspielraumes führt - da dies die einzige Strategie darstellt, um nicht noch stärker - etwa im Rahmen einer Kommission - in der Entscheidungsfreiheit eingeengt zu werden (siehe dazu Punkt 2.3., These 3).

Generell ist somit festzustellen, dass die Verwaltung ihr rechtlich verbürgtes Informationsrecht und ihre Durchsetzungsmacht nicht uneingeschränkt geltend machen kann. Das Wohlwollen der interessierten und betroffenen Kreise kann aufgrund eines drohenden Legitimationsverlustes - der sich vor allem längerfristig und im Rahmen der Erfüllung anderer Aufgaben in Kooperation mit der gleichen Gruppierungen negativ auswirken würde - aufs Spiel gesetzt werden. Rücksichtsnahmen sind im Umgang mit den Betrieben, Politikern und Verbandsvertretern ein wesentliches Element des Verwaltungshandelns.

Andererseits ist mit einer lavierenden Haltung der Verwaltung auch eine Aufwertung ihrer Position verbunden: Die Zuteilung einer Bewilligung kann von der Erfüllung weiterer Anliegen anderer Verwaltungsstellen, wie sie etwa im Rahmen der Gesundheitspolizei oder des Gewässerschutzes bestehen, abhängig gemacht werden. Damit wird durch die relativ autonome Bewilligungserteilung im Rahmen des administrativen Typus ein Durchbruch staatlicher Politik in bestimmten Fällen auch in anderen Bereichen erzielt. Für den administrativen Typus ist auch charakteristisch, dass die einzelnen Entscheidungskriterien nicht völlig transparent - zumindest für einen Aussenstehenden - gemacht werden. Bei den "Betroffenen" stellt sich der Eindruck einer gewissen Willkür ein. Eine Amtsstelle erhält sich dadurch eine recht grosse Flexibilität und kann auf bestimmte Situationen rasch reagieren.

2.2. Der "administrative Typus mit Fachkommission" ist primär dadurch gekennzeichnet, dass neben der Verwaltung eine Kommission für die Bewilligungserteilung eingesetzt ist. Dieser Typus ist bei der Verteilung von Jahresaufenthalterbewilligungen und vor allem der Saisoniers sehr häufig anzutreffen.

2.2.1. Ein wesentliches Merkmal der Beteiligung beruht auf der verbandsmässigen Zusammensetzung der Kommissionen. Grundsätzlich kann zwischen paritätischen Kommissionen und solchen, bei denen die Arbeitgeberseite das Uebergewicht hat, unterschieden werden.

Im Kanton Thurgau beispielsweise nehmen je ein Vertreter des Gewerbeverbandes, der Handelskammer und der Arbeitnehmer und zwei Beamte aus der Verwaltung Einsitz. Eine ähnliche Zusammensetzung weist auf Bundesebene die sogenannte "Aufsichtskommission für die Organisation und Ueberwachung der Ausbildung für die Kurzaufenthalter" auf: je zwei Mitglieder der Union Helvetia, des Schweizer Wirteverbandes, des Schweizer Hotelier-Vereins und je einen Vertreter des BIGA und der AGAB (Arbeitsgemeinschaft alkoholfreier Betriebe).

Es kommt aber auch vor, dass zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine eigentliche Parität besteht. In der Regel ist dies für die Festlegung des Verteilungsmodus und der eigentlichen Verteilung der Saisoniers im Baugewerbe der Fall.

Hervorzuheben ist der Kanton Genf als weiteres Beispiel, der in all seinen Fachkommissionen (je eine für die Jahresaufenthalter der privaten Wirtschaft, der Gesundheit, der Schulen, die Grenzgänger und die Saisoniers für das Baugewerbe, die Hotellerie und die Landwirtschaft) eine Parität zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gewahrt hat. Dazu kommen jeweils noch einer bis drei Verwaltungsbeamte.

Die fast ausschliesslichen Kontakte zwischen Verwaltung und Betrieben und deren Vertretern im administrativen Typus werden durch die Präsenz der Verbände überlagert. Die Verwaltungsstellen behalten sich zwar die Informationsbeschaffung weiterhin vor; auch die Betriebe sind an eine breite Auskunftspflicht gebunden; aber die Aus-

handlung über die Bewilligungserteilung wird in der Kommission vorgenommen.

2.2.2. Die formellen Befugnisse verbleiben auch im Fall eines Einsatzes von Fachkommissionen innerhalb der Verwaltung. Die jeweiligen Verfügungen werden immer von den zuständigen Aemtern unterschrieben und den Betrieben zuge stellt. Allerdings ist kein Beispiel bekannt, bei dem die Verfügung in einem anders lautenden Sinne abgefasst wurden, als dies die Kommission vorgeschlagen hatte. Somit kann festgestellt werden, dass bei einer Existenz von Kommissionen die faktische Entscheidungsgewalt von diesen übernommen wird. In der Regel werden die Beschlüsse im Einvernehmen mit allen Kommissionsmitgliedern gefasst. Mehrheitsentscheide sind eher die Ausnahme.

Als These ist auch festzuhalten, dass einzelne Betriebe und deren Vertreter die Kommissionsmitglieder vor bestimmten Sitzungen zu beeinflussen suchen. Die Verbände erhalten durch die Einsitznahme der Verbandsvertreter in den Fachkommissionen auch ein verstärktes Mitspracherecht bei den jährlich neu zu regelnden Verordnungen, das heisst in einem erheblichen Ausmass kann bei der Festlegung der für die Verteilung massgebenden Kriterien mitentschieden werden. Die Ausübung der Mitsprache wickelt sich entweder auf informellem Wege oder im Rahmen von offiziellen Vernehmlassungen ab.

Im Kanton Genf ist das zentrale Kriterium, die Lohnhöhe, durch den Einfluss der Gewerkschaften bestimmt. Dies hat zur Folge, dass die Jahresaufenthalterbewilligungen primär an Höher- und Höchstqualifizierte abgegeben werden, die Spitzenlöhne erzielen. In jeder Verfügung wird zudem der Lohn vorgeschrieben, der auch über den Ansätzen des Gesamtarbeitsvertrages liegen kann. Der Bedarf nach weniger qualifizierten Arbeitskräften wird entweder über die Saisoniers - oder die

Grenzgängerbewilligungen gedeckt. Dadurch kann das Lohnniveau im Segment der qualifizierten Arbeitskräfte im Kanton Genf bewusst hochgehalten werden. Eine zusätzliche Strategie der in den Kommissionen vertretenen Gewerkschaften ist es, Betrieben die den jeweiligen Gesamtarbeitsverträgen nicht beitreten, keine Bewilligungen zukommen zu lassen. Die Teilnahme an Entscheidungen im Rahmen der Fremdarbeiterpolitik wird also für weitergehende Zwecke instrumentalisiert. Die Teilnahme erlaubt den Gewerkschaften ihre vertraglichen Strategien mit mehr Gewicht und unter Benützung staatlichen Zwangs durchzusetzen.

Die selektive Auswahl der Höherqualifizierten hat auch zur Folge, dass im Kanton Genf vor allem "gute" Steuerzahler zuziehen, welche die Arbeiterschaft mit einem niedrigen Einkommen auf dem Wohnungsmarkt nicht konkurrenzieren. Somit ist eine eindeutige strukturpolitische Beeinflussung festzustellen.

2.3. Im Rahmen der Fremdarbeiterpolitik ist das Rekursverfahren ebenfalls zu beachten. Die Rekursfreudigkeit hängt stark von der jeweiligen Branche ab. So weist das Gastgewerbe in der Regel eine besonders hohe Rekurszahl auf.

Zweitens kann angenommen werden, dass durch eine hohe Rekurszahl einer Branche - in Verbindung mit einer erhöhten Publizität in der Öffentlichkeit - ein Druck auf die Entscheidungsinstanzen entsteht. Insbesondere bei den Gremien, welche für die Bewilligungserteilung zuständig sind, ist eine gewisse Antizipation der zu erwartenden Rekurse festzustellen. Allerdings stösst ein eindeutiger Beleg dieses Zusammenhanges auf methodische Grenzen.

Generell kann damit gesagt werden, dass die Möglichkeit der Rekurseinreichung als ein Mittel der besseren Durchsetzung von betrieblichen und branchenmässigen Interessen angesehen werden kann.

Für die Entscheidungsgremien in zweiter Instanz (Regierungsrat bzw) Verwaltungsgericht) gilt, dass ihre Entscheide in Rücksichtnahme auf das Arbeitsamt und vor allen der allenfalls eingesetzten Fachkommissionen erfolgen: Zu zahlreiche Abweichungen in der Beurteilung erzeugen ein Spannungsverhältnis

zu den Kommissionsmitgliedern und es entsteht die Gefahr, dass diese ihr Amt niederlegen.

Für die Herausbildung des ersten bzw. des zweiten Typus können mehrere Gründe angeführt werden. Im Sinne von Thesen lassen sich folgende Aussagen machen:

- Ein wesentliches Kriterium für die Entstehung der unterschiedlichen Typen ist das Ausmass der Konfliktintensität bei der Verteilung der Fremdarbeiterbewilligungen. Bestehen Spannungen, die sich etwa in einer ungenügenden "Versorgung" mit Bewilligungen oder einer - zumindest scheinbar ungerechten Verteilung äussern und stark von der Wirtschaftsstruktur (u.a. hoher Anteil an Unqualifizierten) abhängen, so geraten die staatlichen Instanzen unter Druck, und zur besseren Legitimierung der Fremdarbeiterpolitik wird eine Kommission gebildet. Bei einer tiefen Konfliktintensität ist die Wahrscheinlichkeit geringer, dass die Verwaltung von externen Interessen bedrängt wird und es findet keine faktische Auslagerung der Entscheidungen statt. Für die Konfliktintensität als Erklärung für die Herausbildung des administrativen Typus mit Fachkommission spricht auch die Tatsache, dass deren Entstehung oft im Zusammenhang mit einer bestimmten kritischen Problemlage steht. Dies hat sich im Kanton Solothurn im Fall der Bildung der Kommission für die Verteilung der Saisoniers gezeigt.

- Als zweites Argument ist das Selbstverständnis der Verwaltung bezüglich der Bewahrung einer relativen Autonomie bzw. einer Kooperation mit organisierten Interessen zu beachten. Je eher eine Verwaltung eigenständige Ziele (z.B. Strukturpolitik) verfolgt, die auch

in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Unternehmerinteressen stehen können, desto eher legt sie Wert auf eine eigenständige Politik.

- Als drittes ist auf die Stellung der kantonalen Verbände hinzuweisen. Je stärker deren Konfliktfähigkeit und auch Aggregationsfähigkeit ausgebildet ist, desto eher ist eine Intervention in die Fremdarbeiterpolitik zu erwarten; mit einer Beeinflussung im Sinne der Verbände kann gerechnet werden. Bei einer starken Position der Gewerkschaften im Rahmen der kantonalen Verbände ist zudem die Bildung von paritätischen Kommissionen zu erwarten (Kanton Genf).

3. Kanton Solothurn

3.1. Problemlage

- Die ökonomischen Rahmenbedingungen

Der Kanton Solothurn verfügt für das Jahr 1978 über ein pro-Kopf-Einkommen von Fr. 17'525.- und befindet sich damit im 12. Rang (12). Die Wirtschaftsstruktur weist folgende Verteilung der Beschäftigten auf die drei Sektoren auf: 4,9 % im 1. Sektor, 59,3 % im 2. Sektor und 36,1 % im 3. Sektor. Damit ist der 2. Sektor stark überdurchschnittlich vertreten. Zudem verfügt dieser Bereich über einige eindeutige Schwerpunkte, die sich in den letzten Jahren als besonders krisenanfällig herausstellten. Der Kanton Solothurn ist einer der von der Rezession 75/76 am meisten betroffenen Kantone. Darin ist auch das auslösende Moment für die Einführung einer aktiven Wirtschaftspolitik zu sehen, die in der gesamten Regierung und Verwaltung, aber auch in der Bevölkerung eine recht grosse Bedeutung erhielt.

Die Fremdarbeiterpolitik nahm im Kanton Solothurn nie einen überragenden Stellenwert in der kantonalen Politik ein. Dies ist im Zusammenhang mit der Wirtschaftsstruktur zu sehen, die kaum über Branchen verfügt, die traditionellerweise eine hohe Nachfrage nach Ausländern hatten. Im Gegenteil ist etwa die Uhrenindustrie durch einen speziell tiefen Ausländeranteil gekennzeichnet.

Dies lässt erkennen, dass zumindest aufgrund der ökonomischen Struktur nie ein ausgeprägter Bedarf nach Fremdarbeitern bestand und daher diese Problematik eher geringe politische Spannungen erzeugte, was denn auch im Rahmen des Erlasses der jährlichen Vollzugsverordnungen ab 1970 zum Ausdruck kommt.

- Der Erlass der jährlichen Vollzugsverordnungen

Mit der Einführung des neuen Restriktionssystems in der Fremdarbeiterpolitik im Jahre 1970 erliess der Kanton Solothurn eine erste Vollzugsverordnung. Darin wurde das Arbeitsamt als zuständige Verwaltungsstelle für die Beurteilung der Gesuche festgelegt. Die Kriterien, aufgrund derer eine Beurteilung der Jahresaufenthalterbewilligungen vorgenommen werden sollte, wurden in enger Anlehnung an die Bundespraxis vor 1970 in die Vollzugsverordnung aufgenommen.

Die Erteilung einer Bewilligung wurde an den Nachweis sogenannter Ausnahmegründe geknüpft (13):

- wirtschaftliche Existenzgefährdung, das heisst ein ausgesprochener Notstand in betriebswirtschaftlicher-finanzieller Hinsicht
- nachgewiesener Bedarf an Arbeitskräften für besonders unliebsame, schwere, schmutzige Tätigkeit
- unentbehrliche Spezialisten mit entsprechenden Fähigkeiten

Keine Bewilligungen wurden erteilt, wenn die Gründe für die Beendigung eines Dienstverhältnisses vorwiegend beim Arbeitgeber lagen oder wenn ein Arbeiter die fremdenpolizeilichen oder arbeitsmarktlichen Vorschriften verletzte. Ebenfalls durfte keine Erhöhung des Gesamtpersonalbestandes bzw. des Ausländerbestandes vorliegen.

In den folgenden Jahren wurden diese Bestimmungen gleichlautend übernommen. Anpassungen fanden erst in den Jahren 1973/74 im Zuge der neuen eidgenössischen Bestimmungen statt (u.a. Vorzugsklausel für Landwirtschaft, Gesundheits- und Bildungswesen).

Bei den folgenden Vollzugsverordnungen ist zudem bemerkenswert, dass ein Abbau der Beurteilungskriterien stattfand. Dies lässt sich damit begründen, dass die Wirtschaftsverbände im Kanton Solothurn nur ein geringes Interesse an der kantonalen Fremdarbeiterpolitik zeigten. Dies mag neben dem be-

reits festgestellten geringen Problemdruck mit der personellen Besetzung im Zusammenhang stehen. Die Spitze der Handelskammer war ideologisch nicht interventionistisch eingestellt und achtet auf eine strikte Trennung zwischen staatlichem und privatem Bereich. Der Gewerbeverein verfügte bis 1980 nicht über die notwendige personelle Potenz, um überhaupt gezielte Interventionen starten zu können.

Bemerkenswert für den Kanton Solothurn ist auch, dass keinerlei Vernehmlassungsverfahren bezüglich den Verordnungen bei den Parteien und Verbänden durchgeführt wurden. Auch informelle Kontakte spielten kaum eine Rolle. Die Verwaltung stand auch unter einem geringen Rechtfertigungszwang und konnte sich deshalb der Kriterien entledigen, die ohnehin nur einen geringen Nutzen in der Praxis mit sich gebracht haben mögen (14).

Auf der Seite der Verwaltung, das heisst des Volkswirtschaftsdepartementes und des Arbeitsamtes bestand ein Interesse an einem möglichst grossen Handlungsspielraum. Diese Ausrichtung mag mit der traditionellen Besetzung dieser Verwaltungsstellen - Personen der Sozialdemokratischen Partei - in Zusammenhang stehen. Deren Vertreter bevorzugen eine gewisse Autonomie des staatlichen Handelns und suchen dies nach Möglichkeit auch zu realisieren.

Einzig im Jahre 1975 fand eine offizielle Besprechung zwischen Regierung/Verwaltung und den organisierten Vertretern des Baugewerbes statt. Aufgrund der Baukrise wurde ein starker Schutz der einheimischen Arbeitskräfte in der Baubranche von den Gewerkschaften (GBH) gefordert; gleichzeitig wurde ein neuer Verteilungsschlüssel auf Anregung der Arbeitgeberverbände für die Saisoniers festgelegt. Weiter wurde eine paritätische Fachkommission gebildet, die sich der Verteilung der Saisoniers in der Baubranche annahm.

- Die Ausgangslage der Verteilungsperiode 1979/80

Somit ist die jährliche Verteilung von Jahresaufenthaltskontingenten als Beispiel des administrativen Typus zu betrachten. Für die im folgenden in Betracht fallende Verteilungsperiode 1979/80 stützte sich das Arbeitsamt auf die Vollzugsverordnung vom 15. Januar 1980 ab, die bezüglich den Jahresaufenthaltern als wichtigste Aussagen enthält:

- Die kantonale Höchstzahl für erstmals erwerbstätige Jahresaufenthalter beträgt 237 Personen.
- Vom Gesamtkontingent wird ein angemessener Anteil für Härte-, Wirtschaftsförderungs-, Beschwerde- und Fremdenpolizeifälle ausgeschieden.
- Das Restkontingent wird vom kantonalen Arbeitsamt gleichmässig über die Zeitdauer vom 1. November 1979 bis 31. Oktober 1980 verteilt.
- Die Jahresaufenthalterkontingente sind in erster Linie für die dringendsten Bedürfnisse auf dem Gebiet des Gesundheits- und Bildungswesens sowie für die Land- und Forstwirtschaft zu verwenden. Diese Prioritätsvorschrift schliesst nicht aus, dass in Einzelfällen auch berechtigte Gesuche aus andern Bereichen der Wirtschaft im Rahmen der bescheidenen Möglichkeiten berücksichtigt werden können.
- Kontingentsbewilligungen werden keine erteilt, wenn die Gründe für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorwiegend beim Arbeitgeber liegen oder wenn der Arbeitgeber die fremdenpolizeilichen oder arbeitsmarktlichen Vorschriften verletzt hat.
- Gesuche um Zuteilung eines Kontingentes werden nur bewilligt, wenn sich auf dem einheimischen Arbeitsmarkt kein geeigneter Arbeitnehmer finden lässt.
- Die Gesuche für die Kontingentsbewilligungen sind schriftlich und eingehend begründet an das kantonale Arbeitsamt einzureichen. Die vom kantonalen Arbeitsamt zusätzlich verlangten Auskünfte sind lückenlos und schriftlich zu erteilen. Auf Gesuche wird erst eingetreten, wenn sämtliche einverlangten Unterlagen vorliegen.
- Gegen Entscheide des kantonalen Arbeitsamtes kann innert 10 Tagen beim Volkswirtschaftsdepartement Beschwerde eingereicht werden. Die zweite Instanz ist das kantonale Verwaltungsgericht.

Zudem liegt ein amtsinternes Formular vor, das folgende Kri-

terien enthält: "Gesuch komplett, ausreichende Begründung, genügend inseriert, Stelle beim Arbeitsamt gemeldet, Personalabgänge in den letzten sechs Monaten, Gesuch genießt Vorzugsbehandlung, liegt eine Dringlichkeit vor, guter Arbeitgeber, Arbeitsplatz abgelegen, Betriebserweiterung, Betriebsübernahme, Neueröffnung, in den letzten 12 Monaten ausländische Arbeitskräfte zugeteilt, Personalzuwachs in den letzten sechs Monaten, liegt ein Ablehnungsgrund vor. Schwarzarbeiter beschäftigt, Kurzarbeit oder Entlassungen" (15).

Eine weitere Spezifizierung dieser Kriterien - etwa im Sinne einer Gewichtung - liegt nicht vor. Grundsätzlich wird darauf abgezielt, eine qualitative Verbesserung des Arbeitsmarktes vorzunehmen. Die konkrete Anwendung der Kriterien wird im Abschnitt 3.3 behandelt.

3.2. Akteure und Interessen

Die folgende Darstellung hat einen gewissen allgemeinen Charakter. Gleichzeitig bezieht sie sich auf den Kanton Solothurn, in dem im Rahmen der Verteilung der Jahresaufenthalter drei Akteure im Vordergrund stehen:

- Einzelne Betriebe und deren Vertreter
- Spitäler und Pflegeheime mit einem Verwalter an der Spitze
- Arbeitsamt und Volkswirtschaftsdepartement

Die Wirtschaftsverbände treten in diesem Bereich nicht in organisierter Form auf. Es besteht auch keine Fachkommission in der diese Interessen zusammengefasst sind. Diese Konstellation rechtfertigt eine Beschränkung auf die drei Hauptakteure.

3.2.1. Einzelbetriebe

Die einzelnen Betriebe als Gesuchsteller lösen das Bewilligungsverfahren aus und können deshalb als eigent-

lich dynamischer Faktor bezeichnet werden. Mit der Gesuchseinreichung entsteht die Nachfrage nach Bewilligungen, was zum festgestellten Problemdruck führt. Schlussendlich ist es die Lagebeurteilung der Betriebe, die bestimmte Aktionen auslöst. Im Falle des Einbezuges der Verbände - wie im Kanton Thurgau - ist auch die Bedeutung der Betriebe als Verbandsmitglieder zu beachten, in dem sie wesentlich zur Meinungsbildung innerhalb dieser Gruppierungen beitragen.

Das Interesse an Fremdarbeiterkontingenten ist verschieden motiviert. Betriebe in strukturell schwachen Branchen (u.a. Landwirtschaft, Restaurants, Textil- und Bekleidungsindustrie) und einem hohen Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften können ihre schwierigen Rekrutierungsprobleme angehen. Durch die Zuteilung eines Jahresaufenthalters für maximal ein Jahr (oder ev. Saisoniers für neun Monate) wird die Einstellung einer oder mehrerer Arbeitskräfte sichergestellt. Anpassungen an eine flexible Lohnstruktur können verzögert werden. Das gleiche gilt für die Arbeitsbedingungen. Einige Betriebe können dadurch eine drohende Schliessung unmittelbar aufhalten, andere erzielen eine Verbesserung ihrer betrieblichen Rentabilität.

Ein zweites Hauptmotiv einer Gesuchseinreichung liegt im Bedarf von spezialisierten Arbeitskräften mit einer mehr oder weniger hohen Qualifikation (z.B. Techniker, Meister, Akademiker). Die Anstellung solcher Arbeitskräfte, die auf dem einheimischen Arbeitsmarkt erschwert ist oder erscheint, kann durch ausländische Arbeitskräfte erleichtert werden. In diesem Fall steht das Aufrechterhalten bzw. der Ausbau von bestimmten Betriebsfunktionen im Vordergrund. Das Wachstum eines Betriebes wird dadurch sichergestellt.

Grundsätzlich steht bei den Betrieben die Lösung ihrer spezifischen Personalprobleme im Vordergrund. Für einen Betrieb ist eine Ablehnung bzw. Berücksichtigung bei der Bewilligungsverteilung immer mit einem Konkurrenzverlust bzw. einer Verbesserung der relativen Position verbunden. Aus dieser Sicht ist mit einem Einzelkampf eines jeden Betriebes gegen die anderen zu rechnen.

Im Rahmen der einzelbetrieblichen Interessenvertretung ist auch das Engagement von - den Betrieben nahestehenden - Politikern und Verbandsvertretern zu sehen. Da sie die Anliegen bei der Verwaltung (Arbeitsamt oder bei Mitgliedern von Fachkommissionen falls - wie im Kanton Thurgau - vorhanden) vertreten, können sie damit die Ausgangsbedingungen für eine Gesuchsbeurteilung verbessern. Neben der rein sachlichen Argumentation dürfte ihr Erfolg ebenfalls von ihrem Status als Politiker (Gemeinderat, Kantonsrat, Nationalrat) oder ihrer Stellung in einem Verband abhängen. Das Interesse dieser Lobbyisten ist verschieden begründet: Neben dem Einsatz für eine Gemeinde oder Region dürften persönliche Motive eine Rolle spielen, wie etwa das Sammeln von Stimmen im Hinblick auf die nächsten Wahlen, Geschäftsinteressen als Verwaltungsrat eines Unternehmers oder Zulieferanten. Die Tätigkeit dieser "Betriebsvertreter" ist empirisch nur sehr schwierig zu erfassen (16).

3.2.2. Spitäler und Pflegeheime - Sanitätsdepartement

Die Spitäler und Pflegeheime geniessen im Rahmen der Fremdarbeiterpolitik eine Sonderstellung und sie sind bei der Zuteilung der Jahresaufenthalter besonders zu beachten. Diese Position erlaubt ihnen, ihren

Arbeitskräftebedarf - vor allem für die unqualifizierten Arbeiten - relativ reibungslos zu decken. Aber auch mangelndes qualifiziertes Pflegepersonal kann über die Fremdarbeiterzuteilung eingestellt werden.

Als Akteure treten die Verwalter der Spitäler und der Pflegeheime auf. In der Regel sind sie organisatorisch - zumindest lose etwa in einer Spitalverwalterkonferenz - zusammengeschlossen. Enge Kontakte bestehen zu dem Sanitätsdepartement, dessen Vorsteher ebenfalls die Interessen der Spitäler wahrzunehmen hat und dies auch im Regierungsrat bevorzugt realisieren kann. Im Fall des Kanton Solothurn ist die Koordination besonders einfach, da der zuständige Regierungsrat sowohl dem Sanitätsdepartement als auch dem Arbeitsamt gleichzeitig vorsteht. Im Kanton Thurgau ist eine interdepartementale Absprache notwendig.

Die bevorzugte Position der Spitäler und Pflegeheime führt dazu, dass ihre Vertreter weniger eine offensive Strategie der Interessensvertretung verfolgen. Vielmehr versuchen die Exponenten des Gesundheitswesens durch ein massvolles Taktieren ihre Sonderstellung zu erhalten, in dem sie keine übertriebenen Ansprüche bezüglich der Zuteilung von Jahresaufenthalterkontingenten stellen. Dieser Einstellung kommt entgegen, dass die Spitalverwalter und der Vorsteher des Sanitätsdepartementes durchaus ein Interesse an einer zurückhaltenden Personalpolitik hat, da andernfalls zu starke Kostensteigerungen auftreten. Es versteht sich, dass dadurch latente Konflikte mit den angestellten Aerzten an den einzelnen Spitälern entstehen können.

3.2.3. Arbeitsamt

Die kantonalen Arbeitsämter sind u.a. für Zuteilung der

kantonalen Jahresaufenthalterkontingente zuständig. Sie haben die eingereichten Gesuche entgegenzunehmen, sie einer Beurteilung zu unterziehen und darüber einen Entscheid in Form einer Verfügung zu fällen. In der Regel sind amtsintern mehrere Personen mit dieser Aufgabe beauftragt.

Die Interessen des Arbeitsamtes sind einmal im formalen Bereich zu sehen:

Das Bewilligungsverfahren sollte ohne grosse Reibungsverluste ablaufen. Eine gewisse Routinisierung und Standardisierung wird deshalb angestrebt.

Ebenfalls ist anzunehmen, dass eine Strategie der Konfliktminimierung angestrebt wird. Die gewichtigsten organisierten Interessen werden nach Möglichkeit angemessen beachtet. Eine zu grosse Opposition ausserhalb der Verwaltung könnte deren Legitimität ohnehin in Frage stellen.

Zudem ist von der - in der Organisationssoziologie aufgestellten - These der Bewahrung der Autonomie einer Amtsstelle und der Maximierung der Ressortinteressen auszugehen (17): Entscheidungskriterien anderer Verwaltungsstellen werden nicht oder nur widerwillig berücksichtigt.

Das bedeutet nun, dass die Zuteilung der Fremdarbeiterbewilligungen kaum nach verbindlichen Leitbildern der Verwaltung (etwa Raumordnungskonzept) mit gewissen strukturellen Schwerpunkten vorgenommen wird.

Allerdings wird sich im folgenden zeigen, dass die zuletzt postulierten Zusammenhänge - insbesondere im Kanton Solothurn - sich nicht bestätigen liessen.

3.3. Entscheidungsprozesse und Entscheidungsstrukturen

Die Entscheidungsstruktur im Kanton Solothurn ist zweistufig:

- Arbeitsamt
- Volkswirtschafts-Departement und Verwaltungsgericht
als Rekursinstanzen

Die eingehenden Gesuche werden im Arbeitsamt von zwei Beamten einer ersten Prüfung unterzogen. Sie vervollständigen aufgrund einer Rücksprache mit den Betrieben die Unterlagen (90 % der Fälle) und stellen einen ersten Antrag, der auf "positiv", "negativ" oder "zweifelhaft" lautet. Der Amtsvorsteher unterzieht vor allem die abgelehnten und die mit "zweifelhaft" bezeichneten Gesuche einer genauen Prüfung. Dabei wird mit den Betrieben nochmals Rücksprache gehalten und eventuell die Betriebe besichtigt. Die Unternehmen haben sich dabei über verschiedene Aspekte genauestens auszuweisen: Marktlage, Betriebsgrösse, Anzahl Arbeitsplätze usw. Etwa die Hälfte der Gesuchssteller spricht beim Arbeitsamt im Rahmen der Rücksprache oder nachher persönlich vor oder lässt sich durch einen politischen Exponenten (z.B. Kantonsrat) vorstellen. All diese Kontakte werden vom Amtsvorsteher lebhaft begrüsst. Er kann dadurch seinen Informationsstand verbessern und zugleich die Anliegen des Arbeitsamtes den Betrieben nahelegen. Dabei steht zu vermuten, dass die informellen Beeinflussungsversuche gleichzeitig recht erfolgreich im Sinne der Betriebe und deren Vertreter verlaufen.

Der Grad der Beeinflussung ist vor allem vom Status der mobilisierbaren politischen Vertreter abhängig: Je gewichtiger dieser ist (Nationalrat, Verbandsvertreter), desto eher ist anzunehmen, dass der Betrieb ein Gesuch zugesprochen erhält. Dabei spielt neben dem politischen Status eines "Betriebsvertreters" seine argumentative Kompetenz eine wichtige Rolle: In der Regel kann ein angesehenen Politiker die informellen Hintergründe eines Betriebes besonders gut bei einer Amtsstelle zur Darstellung bringen. Wie bereits bemerkt, sind in der Vollzugsverordnung nur wenige Kriterien für die Gesuchsprüfung fest-

gelegt. Hingegen bieten sich die bereits dargestellten amts-internen Kriterien zur Beurteilung der Gesuche an (siehe Abschnitt 3.1) die allerdings dank ihrer Vielfalt einerseits und ihrer unspezifischen Ausrichtung andererseits einen breiten Interpretationsspielraum offen lassen. Dieser wird jedoch durch eine zusätzliche Beachtung von Betriebsbeurteilungen anderer Amtsstellen für das Arbeitsamt eingeschränkt. Auf informellem Wege werden "Gutachten" des Arbeitsinspektorats, des Wasserwirtschaftsamts, der Wirtschaftsförderung etc. beigezogen. So erhält etwa die Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge mit den jeweiligen Lohnbedingungen, die Erfüllung der Gewässerschutzvorschriften, der SUVA-Vorschriften usw. ein grosses Gewicht. Bei zwei "gleichwertigen" Gesuchen wird zudem zugunsten des Nachfragers aus der weniger stark entwickelten Region entschieden.

Generell wird eine flexible Anwendung der Kriterien befürwortet, was auch ein besseres Eingehen auf wechselnde wirtschaftliche Situationen erlaubt. Die Kontakte des Arbeitsamtes zu den Verbänden finden eher sporadisch statt. So wurde dem Verband der Hoteliers und dem Personalchefenverband der Grossbetriebe die gängige Praxis erläutert. Dabei kam es von Seiten der Verbände nie zu Druckversuchen, die eine Aenderung der Verteilungspraxis bewirkt hätten. Immerhin musste - vor allem angesichts der steigenden Verteilungskonflikte im Jahre 1979/80 - gegenüber den Betrieben eine intensivere Ueberzeugungsstrategie angewandt werden, wobei die Einsicht in die schwierige Situation offenbar nur gering war (18). Immerhin wurden aber bisher keinerlei Stimmen laut, die eine Einführung einer Fachkommission gefordert hätten. Das Volkswirtschafts-Departement würde sich dagegen auch zur Wehr setzen.

Das "Verteilungsbild" für die Jahresaufenthalterbewilligungen in der Periode 79/80, wie es durch die Entscheide des Arbeits-

amtes zustande gekommen ist, kann dem Anhang 1 entnommen werden. Daraus wird ersichtlich, dass die prioritär zu behandelnden Bereiche Erziehungs- und Gesundheitswesen mit 40.9 %, bzw. die Land- und Forstwirtschaft mit 4,2 % tatsächlich bevorzugt behandelt werden. Zusammen erhalten diese Bereiche etwas mehr als 45 % aller Bewilligungen. Bemerkenswert ist auch, dass diesen Branchen nur wenige Gesuche nicht bewilligt werden; auch darin kommt ihre Vorrangstellung zum Ausdruck.

Bei den nicht bevorzugt zu behandelnden Branchen steht das Gastgewerbe an erster Stelle. Allerdings erfolgt hier ein deutliches Zurückstellen der eingereichten Gesuche: Nur jedes dritte Gesuch wird positiv entschieden. Ebenfalls nimmt der prozentuale Anteil der bewilligten Gesuche (30.7 %) zu den eingereichten (35 %) ab. Auf tieferem Niveau erfährt die Metallbranche (eingereicht 26.3 %, bewilligt 20.7 %) das "gleiche Schicksal".

Die übrigen Branchen sind sowohl aus der Sicht der eingereichten, als auch der bewilligten Gesuche eher unbedeutend. Kein Bereich kommt über einen Anteil von 10 %. Zudem ist auch das Verteilungsbild nicht schlüssig zu beurteilen. Die bereits angesprochene Flexibilität darf dabei als eine Erklärungsmöglichkeit herangezogen werden. Inwiefern effektiv eine qualitative Verbesserung des Arbeitsmarktes erfolgt, kann ebenfalls nicht definitiv beurteilt werden. Immerhin lässt der abnehmende Anteil der Kontingente für das Gastgewerbe einen solchen Schluss zu.

Die "Rekursstatistik" (Anhang 2) zeigt ein eindeutiges Uebergewicht im Gastgewerbe bezüglich den eingegangenen Beschwerden an das Volkswirtschafts-Departement (15 von total 28 oder 53.6 %). Es folgt wiederum die Metallbranche mit sieben Rekursen bzw. einem Anteil von 25 %. Die übrigen Branchen haben nur

einen geringen Anteil an den eingereichten Rekursen. Damit dokumentiert das Gastgewerbe eindeutig seine Vorrangstellung, wie sie bereits für die Gesuchseinreichung festgestellt wurde.

Die Beurteilung der Rekurse durch das Volkswirtschafts-Departement wird vom juristischen Sekretär vorbereitet. Allenfalls werden beim Arbeitsamt weitere Auskünfte eingeholt. Im übrigen verläuft aber die Stellungnahme der 1. Rekursinstanz - nach Aussage des Arbeitsamtes - völlig unbeeinflusst vom Arbeitsamt. Dabei ist bemerkenswert, dass die Entscheide des Volkswirtschaftsdepartementes gleich wie vom Arbeitsamt gefällt werden. Nur ein einziger Entscheid wurde umgestossen. Dies darf als eindeutiger Vertrauensbeweis für das Arbeitsamt gewertet werden. Allerdings ist dabei auch in Betracht zu ziehen, dass die Rekursinstanzen einzig eine rechtliche Ueberprüfung vorzunehmen haben. Ebenso eindeutig entscheidet das Verwaltungsgericht: Von den fünf Beschwerden, die an diese Instanz zugestellt wurden, wurde ebenfalls keine einzige akzeptiert.

3.4. Folgerungen

- Aufgrund eines relativ geringen Problemdruckes und dem nach Selbstständigkeit strebenden Arbeitsamt und Volkswirtschafts-Departement, kann die Verteilung der Jahresaufenthalterbewilligungen ohne eine Fachkommission vorgenommen werden. Unterstützt wurde diese institutionelle Lösung durch eine relative Schwäche der Organisation des Sekretariates des Gewerbeverbandes vor 1980 bzw. der konsequenten ideologischen Ausrichtung der Handelskammer. Die relative Autonomie des Arbeitsamtes kommt auch in den jährlichen Verordnungen zum Ausdruck, die ohne Vernehmlassungen abgefasst werden. Obwohl in den Jahren 79/80 eine Zunahme des Problemdruckes

stattfand, konnte das Arbeitsamt seine relative Autonomie durch eine geschickte Ueberzeugungsstrategie aufrechterhalten.

- Für die Verteilung der Saisoniers wurde in der Rezession eine paritätische Fachkommission bestellt. Damit lässt sich die Bedeutung des Problemdruckes als einer Determinante für die Bildung einer Fachkommission aufzeigen.
- Für die Verteilung der Jahresaufenthalterbewilligungen bleibt der Verwaltung ein relativ grosser Handlungsspielraum, den sie geschickt zu nutzen weiss. Nebst den eigenen Kriterien werden die Beurteilungen von anderen Aemtern eingeholt und angewandt. Es besteht somit eine flexible - auf informeller Basis - Koordination innerhalb der Verwaltung. Zudem gelingt es auch, das eher wachstumsschwache Gastgewerbe in seinen Ansprüchen etwas zurückzudrängen. Ebenfalls werden dem Gesundheitswesen nur in massvoller Weise Bewilligungen zugeteilt.
- Die Informationen, die für die Beurteilung der Gesuche notwendig sind, werden in direktem Kontakt mit den Betrieben beschafft. Gleichzeitig ist dadurch eine gewisse Einschränkung - insbesondere durch eine geschickte Selbstdarstellung der Betriebe - des Handlungsspielraums der Verwaltung nicht auszuschliessen. Der Einfluss der "Betriebsvertreter" (Politiker, Verbandsvertreter) auf die Entscheidungen ist nicht zu unterschätzen. Dadurch erhalten die Verbände in indirekter Form ein gewisses Gewicht. Allerdings wird dadurch nicht eine eigentliche Verbandspolitik durchgesetzt. Vielmehr sind es einzelne Anliegen von einzelnen Verbandsvertretern, die beachtet werden müssen. Damit können auch massivere Interventionen

von Seiten der Verbände abgeblockt werden.

- Der Verteilungsmodus der Jahresaufenthalter zeichnet sich im Kanton Solothurn - auch unter Beachtung der vorhandenen Schwierigkeiten - durch breite Anerkennung aus. Weder der Kantonsrat noch die Verbände bringen negative Stellungnahmen gegen das System vor.

4. Kanton Thurgau

4.1. Problemlage

- Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

In der Rangliste für das Volkseinkommen befindet sich der Kanton Thurgau mit Fr. 16'599.- pro Kopf im 17. Rang (19). Dies hängt mit der Dominanz von wertschöpfungsschwachen Branchen zusammen.

Auf die drei Sektoren sind die Beschäftigten wie folgt verteilt: Landwirtschaft (13.1 % / 6.4 % CH), Industrie (56.1 % / 44.9 % CH), Dienstleistungen (31 % / 48.9 % CH). Hinzu kommt, dass im zweiten Sektor die stagnierenden Branchen eher überwiegen. Mit ca. 1200 Restaurants auf 183'900 Einwohner ist das Gastgewerbe überdurchschnittlich (TG: 150 Einwohner pro Betrieb / CH 180) vertreten. Für die Wohlstandssteigerung im traditionellen Sinne wirkt sich auch die Absenz eines ausgeprägten kantonalen Zentrums als negativ aus. Der dritte Sektor ist aufgrund der fehlenden Führungsvorteile in seiner Entwicklung eher gehemmt. Zu kämpfen hat der Kanton auch mit der Abwanderung. Insbesondere die jüngeren und qualifizierten Jahrgänge verlassen den Kanton in Richtung der angrenzenden Wirtschaftszentren.

Diese - eher unterdurchschnittlich wachstumskräftige Wirtschaftsstruktur leitete auch das Verhalten der Thurgauer Regierung und Verwaltung bei ihren Stellungnahmen zu einer neuen Fremdarbeiterpolitik des Bundes in den 70-er Jahren.

Im Thurgau sah man eine positive Funktion der Fremdarbeiterzuwanderung zur Ueberwindung der wirtschaftlichen Strukturschwäche. Gegenüber einer restriktiven Politik war man sehr skeptisch eingestellt, da sie vor allem die wirtschaftlich benachteiligten Gebiete treffen würde. In jedem

Fall sollte auf den regionalen Aspekt grossen Wert gelegt werden. Von den kantonalen Unternehmensverbänden wurde diese Politik unterstützt.

- Die Entstehung der Verordnung im Kanton Thurgau

Mit der Einführung des Bundesratsbeschlusses vom 16. März 1970 war im Kanton Thurgau von "allem Anfang an klar", dass eine Fachkommission einzusetzen war. Die Arbeit der Verwaltung sollte dadurch erleichtert werden. Es wurde eine Mithilfe bei der Informationsbeschaffung über die einzelbetrieblichen Verhältnisse erwartet. Die Entscheide sollten aber auch durch die Verbände mitgetragen werden.

In der RRB und der Verordnung wurde eine möglichst enge Anlehnung an die bestehende Praxis der Erteilung von Bewilligungen gesucht. Dies drückte sich in einer weitgehenden Uebernahme der eidgenössischen Kriterien aus, die mit einem Bundesbeamten des BIGA's zudem noch begutachtet und diskutiert wurden. Eine breite Diskussion fand aber auch in der beratenden Kommission für die Wirtschaftsförderung (21 Mitglieder, Vertretung aller Verbände) und deren Ausschuss statt. Bereits hier bestand auch eine enge Zusammenarbeit mit den Verbandsvertretern, die in der Fachkommission fortgesetzt wurde.

Materiell stand der Versuch einer konsolidierenden Politik im Vordergrund. Die bestehenden Betriebe sollten weiterhin berücksichtigt werden. Der Chef des Arbeitsamtes wollte auch keine ordnungs- und strukturpolitischen Eingriffe über die Fremdarbeiterpolitik vornehmen. Eine möglichst grosse Struktureutralität sollte gewahrt bleiben. Allerdings musste angesichts des begrenzteren Gesamtkontingentes - vor allem für die Jahresaufenthalter - eine selektive Politik betrieben werden. Dies löste auch eine innerkantonale Diskussion um die Zuteilung der Kontingente aus. So wurde von der kantonalen Handelskammer und dem Gewerbeverband die A-priori-Zuteilung von zwei Drittel des gesamten Jahresaufenthalter-Kontingentes

im Jahre 1976 zugunsten der Spitäler, Heime, Anstalten und Schulen angefochten. Damit sollte erreicht werden, dass mehr Bewilligungen für die Industrie und das Gewerbe zur Verfügung stehen. Dabei war der Widerstand der Verwaltung - so auch des Vorstehers des Sanitätsdepartementes - gegen eine Reduktion dieser Vorzugsbehandlung nicht besonders ausgeprägt, da zumindest aus der Sicht der politischen Spitze der Spitalverwaltung das Verständnis eines gewissen Personalabbaus und damit auch einer Kosteneindämmung bestand. Zu einem eigentlichen Widerstand gegen die Reduktion kam es auch von Seiten der Aerzte nicht. Immerhin musste ihnen das gewählte Vorgehen verständlich gemacht werden. Ebenfalls keine Opposition äusserten die Gewerkschaften.

Ein zweiter latenter Konflikt beruhte auf der Verteilung der Kontingente für die neuen Betriebe. Für diese setzte sich das Amt für Wirtschaft und Verkehr (Stelle für Wirtschaftsförderung) ein. Allerdings war der Erfolg wegen mangelnder Unterstützung durch andere Verwaltungseinheiten und vor allem aufgrund einer fehlenden externen Kraft gering (innerhalb der Thurgauer SP und der Gewerkschaften scheiterte ein Wirtschaftsförderungsgesetz bereits am internen Widerstand). Immerhin wurde aber in allen Regierungsrats-Beschlüssen eine Klausel zugunsten von neuen Betrieben aufgeführt.

Im Zuge der interkantonalen und eidgenössischen Auseinandersetzungen um die Kontingente plädierte der Kanton Thurgau beim BIGA teilweise recht heftig für eine Erhöhung der Kantons- und BIGA-Bewilligungen - vor allem der Jahresaufenthalter. Der Kanton Thurgau fühlte sich bei der Zuteilung zu schlecht behandelt. Er meinte, dass der Verteilungsschlüssel auf andere Kriterien (bis anhin: Arbeitsplatzentwicklung, Wanderungen usw.) abzustützen sei. Entsprechend wurde eine Anwendung des ursprünglichen Schlüssels von 1970, der die peripheren Kantone bevorzugte, vorgeschlagen. Im Rahmen dieser Auseinandersetzung ist

auch ein Postulat von Regierungs- und Nationalrat FISCHER zu sehen, das zweierlei förderte:

- Erhöhte Berücksichtigung peripherer Kantone
- Ausweitung der Zulassungskriterien für Saisoniers

Ein Resultat all dieser Bemühung war, dass wohl nur ein Teil des gesamten Verteilungsschlüssels geändert wurde, der Kanton Thurgau aber über die BIGA-Kontingente (siehe dazu 1. Problemlage) eine gewisse bevorzugte Behandlung erfuhr, was zumindest eine Kompensation der relativ schlechter gestellten Position gleichkam. Das Postulat FISCHER löste aber auch die Diskussion um das neue Kurzaufenthalterstatut aus. Vom BIGA war dies eine Konzession an die gestellte Forderung nach Ausweitung des Saisonierstatus.

- Verteilungsperiode 79/80

Für die folgende Diskussion der Verteilungsprozesse in der Periode 1979/80 ist die Verordnung des Regierungsrates über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer vom 31. Oktober 1978 als Grundlage zu beachten. Dieser Gesetzestext stellt gleichzeitig einen Kompromiss dar, der aus den - in den wichtigsten Zügen dargestellten - langjährigen Verhandlungen zwischen Verbänden und Verwaltung zustande kam.

Dabei sind als wichtigste Vorschriften bezüglich der Verteilung der Jahresaufenthalter hervorzuheben:

- Das kantonale Arbeits- und Berufsbildungsamt (Arbeitsamt) entscheidet über die Zuteilung von Bewilligungen.
- Das Arbeitsamt prüft die arbeitsmarktlichen Voraussetzungen (siehe dazu Bundesgesetzgebung) und stellt der Fremdenpolizei Antrag. Ebenfalls kann dem BIGA Antrag über die in den Kompetenzbereich dieses Amtes fallenden Gesuche gestellt werden.
- Eine aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der kantonalen Verwaltung zusammengesetzte Fachkommission begutachtet u.a. die Gesuche für Jahresaufenthalter die nicht den Spitälern, Heimen, Anstalten und Schulen zugeteilt werden können.

- Die Gesuche sind im Doppel beim Arbeitsamt einzureichen. Die Gesuchsteller haben den Behörden sowie der Fachkommission alle Auskunft zu erteilen und auf Verlangen Einblick in die Bücher und Korrespondenzen zu gewähren. Das Arbeitsamt kann im Einvernehmen mit dem Gesuchsteller und auf dessen Kosten Untersuchungen durch Sachverständige anordnen.
- Das kantonale Kontingent für Jahresaufenthalter wird zudem zu 50 % zugunsten der Spitäler, Heime, Anstalten und Schulen und zu 50 % zugunsten der übrigen Betriebe aufgeteilt.
- Für die Verteilung von Jahresaufenthalter an die Betriebe ausserhalb des Gesundheits- und Bildungswesens sind folgende Kriterien massgebend: Unentbehrliche Dienste eines Betriebes; Aufrechterhalten von Land- und Forstbetrieben; Spezialisten; Erweiterung, Umstellung, neue Betriebe; unzumutbare Härte.

Neben diesen Bestimmungen besteht verwaltungsintern ein weiterer Katalog von Beurteilungskriterien für Gesuche aus dem Gastgewerbe (siehe Anhang 3). Damit liegt ein umfassendes Beurteilungsschema vor.

Hervorzuheben ist, dass mit der Verordnung des Regierungsrates im Jahre 1978 keine zusätzlichen Weisungen durch das Volkswirtschafts-Departement erlassen wurden, wie dies in den vorangegangenen Jahren der Fall war; gewöhnlich beinhalteten diese eine noch weitergehende Festlegung von einzelnen Beurteilungskriterien. Eine Erklärung für diese Entwicklung könnte lauten, dass die Kriterien der Weisungen zur selbstverständlichen Praxis wurden und deshalb nicht mehr jedes Jahr speziell zu erlassen werden brauchten. Insbesondere darf darin aber auch eine Vertiefung des Vertrauens zwischen der Verwaltung und den interessierten Verbänden gesehen werden. Obwohl nach wie vor eine hohe Konfliktintensität besteht, konnte ein für alle Seiten akzeptabler Kompromiss gefunden werden, was offensichtlich eine geringere "Regelungsdichte" implizierte.

Wie sich im konkreten Verteilungsbild zeigen wird, sind die Kriterien derart abgefasst, dass eher strukturschwache Betriebe (Gastgewerbe, Landwirtschaft, Käsereien) bevorzugt werden.

Gleichzeitig darf behauptet werden, dass im Kanton Thurgau mit der Aufstellung der Kriterien für die anschliessende Verteilung die wichtigsten Weichen gestellt werden.

4.2. Akteure und Interessen

Durch die Existenz einer Fachkommission im Rahmen der Verteilung der Jahresaufenthalter im Kanton Thurgau ist die Zahl der Akteure in diesem Bereich grösser. Neben den gleichen Akteuren wie im Kanton Solothurn (Einzelbetriebe, Spitäler und Pflegeheime - Sanitäts-Departement, Arbeits- und Berufsbildungsamt) kommen die kantonalen Wirtschaftsverbände hinzu. Da die ersterwähnten Akteurgruppen grundsätzlich ähnlich strukturiert sind wie im Kanton Solothurn, können wir uns deshalb auf die Darstellung der Wirtschaftsverbände beschränken.

4.2.1. Handelskammer

Die Thurgauische Handelskammer ist eine Sektion des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins. Sie nimmt die Interessen der Industrie und der Handelsunternehmungen wahr. Gesamthaft sind in diesem Verband ca. 500 Betriebe zusammengeschlossen, was als recht hoher Organisationsgrad (ca. 70 %) zu bezeichnen ist. Zudem bestehen regionale Verbände, die in sehr engem Kontakt mit dem kantonalen Verband stehen.

Die Handelskammer des Kantons Thurgau liess sich bereits vor der Neuordnung in den 70-er Jahren über die eidgenössische Fremdarbeiterpolitik vernehmen und hatte auf die Regierung offensichtlich einen bedeutenden Einfluss. Jedenfalls befanden sich die Regierung und die Handelskammer in den meisten Fragen im Einklang.

Im Zuge der jährlichen Vernehmlassungen bezüglich der

kantonalen Fremdarbeiterpolitik stand für die Handelskammer die Reduktion der zwei Drittel-Klausel zugunsten der Spitäler im Vordergrund. Das Potential an Bewilligungen für die Privatwirtschaft sollte vergrössert werden. Spezifische Interessen einzelner Betriebe, Branchen oder Regionen wurden nicht vorgebracht. Die Handelskammer stellt sich auf den Standpunkt, dass qua Fremdarbeiterpolitik keine Strukturpolitik zu betreiben sei. So wird eine konsequente Innovationspolitik abgelehnt. Auch Neuansiedlungen sollen keinen Sonderstatus zugesprochen erhalten. Dass die Mehrzahl der Ausländer in einer ersten Runde den eher unqualifizierten Stellen zugewiesen werden, wird durchaus akzeptiert, das heisst es besteht eine Skepsis gegenüber einer Anhebung der Arbeitsmarktqualität. Allerdings wird auch der anhaltende Zuspruch von Bewilligungen an Betriebe (vor allem Gastgewerbe), welche nach einem Jahr die Ausländer wiederum verlieren, nicht befürwortet. Jene Betriebe, welche die Jahresaufenthalter über die Zeit hinweg aufgrund ihrer besseren Bedingungen halten können, sollen primär beachtet werden.

Bezüglich der jährlichen Zuteilung wird - laut Aussage der Handelskammer - ein weiterer Abbau des Formalismus im Rahmen der Gesuchseinreichung gefordert, wozu allerdings kein konkreter Vorschlag gemacht werden konnte. Ebenfalls sei der Ermessensspielraum von Verwaltung und Regierung möglichst gering zu halten. Offensichtlich spielt in diesem Zusammenhang der grosse Einfluss der Handelskammer im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens eine entscheidende Rolle.

Die Einzelfallentscheide der Fachkommission werden mit einer richterlichen Funktion verglichen. Dementsprechend hat die Handelskammer wohl einen wichtigen Vertreter, der aber doch nicht dem engsten Führungskreis angehört, in dieses Gremium abgesandt. Daraus kann allerdings noch nicht geschlossen werden, dass die Kommission eine geringe Bedeutung besitzt. Es ist auch auf den Einfluss der Mitglieder im Rahmen der Beteiligung^{an} der Ausarbeitung der Verordnungen hinzuweisen. Durch die Mitgestaltung der anzuwendenden Kriterien

durch die Kommissionsmitglieder und die anschliessende schriftliche Vernehmlassung der Verbände erhalten diese - in Personalunion mit den Kommissionsmitgliedern - auf den Verteilungsprozess ein erhebliches Gewicht.

4.2.3. Gewerbeverband

Der Thurgauische Gewerbeverband ist die Dachorganisation von 22 örtlichen Gewerbevereinen und 40 kantonalen Berufsverbänden. Er umfasst 5'200 Mitglieder, wovon rund 1'500 Doppelmitgliedschaften eingeschlossen sind. Bei einer Zahl von 7'460 Gewerbebetrieben im Kanton Thurgau heisst dies, dass ca. die Hälfte organisiert ist, was im Vergleich zur Industrie nicht besonders hoch ist. Allerdings variiert die Vertretung in den einzelnen Branchen erheblich. So ist das Gastgewerbe zu etwa 80 % organisiert.

Der Gewerbeverband ist mit einem leistungsfähigen Sekretariat ausgestattet und er versteht sich als Interessenvertreter für die politischen Belange. Dazu werden folgende Bereiche gezählt: Berufsbildung-, Steuer-, Submissionspolitik usw.

In den jährlichen Vernehmlassungen zu den neuen Verordnungen werden ähnliche Stellungnahmen wie jene der Handelskammer abgegeben: Im Vordergrund stand während den vergangenen Jahren die Reduktion des "Spitalkontingentes". Ebenfalls werden keine Anliegen von einzelnen Branchenverbänden direkt vertreten.

Zudem wurde vom BIGA für den Thurgau ein höheres kantonales Kontingent gefordert. Der Bund sollte sich in seiner Verteilung ohnehin möglichst zurückhalten, da seine Kriterien nur schwer durchschaubar wären.

4.2.4. Gewerkschaftskartell

Das Gewerkschaftskartell ist der Zusammenschluss der

verschiedenen Branchengewerkschaften. Im Kanton Thurgau ist der Organisationsgrad nicht sehr hoch

Auch das Sekretariat ist nur mit einer Person besetzt. Eigentliche Stellungnahmen zur Fremdarbeiterpolitik auf der kantonalen Ebene fehlen weitgehend. Die kantonale Sektion des GBH's (Gewerkschaft Bau und Holz) trifft für die Saisonniers geeignete Massnahmen für die Einhaltung der Tariflöhne.

Im übrigen scheint die Verteilung der Kontingente auf die einzelnen Regionen und Branchen nicht zu interessieren. Auch besteht kein prononcierter Standpunkt für eine Wirtschaftsförderungspolitik.

4.3. Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse

Für die Verteilung der Jahresaufenthalterkontingente stehen im Kanton Thurgau drei Instanzen im Vordergrund:

- Die kantonale Verwaltung mit dem Arbeits- und Berufsbildungsamt (Vorsteher und Adjunkt)

- Die Fachkommission mit je einem Vertreter des Arbeits- und Berufsbildungsamtes, des Amtes für Wirtschaft und Verkehr, des Thurgauischen Handels- und Industrievereines, des Gewerbeverbandes und der Arbeitnehmer.

- Der Regierungsrat - faktisch insbesondere der Vorsteher des Departementes des Innern und der Volkswirtschaft
- als Rekursinstanz

Die eigentliche Kontaktstelle für die Gesuchseinreichung ist

der zuständige Adjunkt für Arbeitsmarktfragen beim Arbeits- und Berufsbildungsamt. Er nimmt eine erste Prüfung der eingegangenen Gesuche vor, die schriftlich einzureichen sind. Zudem haben das Gastgewerbe, die Landwirtschaft und Käsereibetriebe weitere Angaben über ihre Betriebe (Personal, Umsatz, Betriebsgrösse usw.) auf speziellen Ergänzungsblättern vorzunehmen. Obwohl über die Gesuchsstellung seit Jahren genaue Angaben - in Form einer schriftlichen Wegleitung - an die Betriebe abgegeben werden, ist die Kenntnis über den Instanzenweg und den geforderten Inhalt eher gering. In 90 % der Fälle muss mit den Gesuchstellern wegen unvollständigen Angaben Rücksprache genommen werden. Nur in wenigen Spezialfällen werden besondere Abklärungen bei Verbänden, Schulen oder Gemeinden vorgenommen. Ebenfalls eine Ausnahme sind Betriebsbesichtigungen.

Die eigentliche Prüfung der Gesuche wird anhand der rechtlich festgelegten Kriterien und der langjährigen Erfahrung vorgenommen. Insbesondere das Gastgewerbe, die Landwirtschaft und die Käsereien müssen bestimmte Grenzwerte (z.B. Umsatzhöhe) erreichen (vgl. Anhang 3). Für die übrigen Branchen ist die Abklärung wesentlich subtiler. Aufgrund der Prüfung stellt der Adjunkt einen Antrag und leitet die Gesuche den Fachkommissions-Mitgliedern zu. Dabei erfolgt die Zuteilung der einzelnen Gesuche zur Begutachtung an die Mitglieder der Kommission aufgrund der jeweils vermuteten Betriebskenntnisse (z.B. aufgrund der gleichen Regionsherkunft wie der Gesuchsteller). Nur in Einzelfällen findet vorher eine Aussprache mit dem Amtsvorsteher oder anderen Verwaltungsstellen statt.

Ueber den Gesuchseingang lässt sich folgendes feststellen (siehe Anhang 4): Mit 32.7 % steht das Gastgewerbe an der Spitze. Es folgen die Landwirtschaft (16 %), die Metallindustrie (11.2 %), die Käsereien (6.5 %), die Nahrungsmittelindustrie und

die Branche "Holz und Möbel" (je 5.4 ‰), der Handel (4,7 ‰). Die übrigen Branchen geben weniger als 3 Gesuche ein.

Die eigentliche Beurteilung der Gesuche wird von der Fachkommission durchgeführt. Dieser steht aufgrund der kantonalen Verordnung eine Begutachtertätigkeit zu. Sie wird vom Regierungsrat gewählt, wobei die Verbände einen Wahlvorschlag aus ihren Reihen vorbringen können. Die Leitung der Fachkommission hat der Chef des Arbeits- und Berufsbildungsamtes inne.

Der Beratung der einzelnen Gesuche geht eine kurze Erläuterung des beauftragten Referenten voraus. Er stellt einen eigenen Antrag, der in der Regel mit jenem des Sachbearbeiters übereinstimmt. Die anschliessende Diskussion dauert pro Gesuch durchschnittlich fünf Minuten, beansprucht aber in Einzelfällen bis zu einer halben Stunde. Meistens kommt ein allgemeiner Konsens zustande; nur selten muss über einen Fall abgestimmt werden. Nach übereinstimmender Auskunft aller Kommissionsmitglieder bestehen keine eingespielten Koalitionen. Allianzen kommen in wechselnder Konstellation zustande. Zu Auseinandersetzungen geben weniger grundsätzliche Fragen über bestimmte regionale oder branchenstrukturelle Anliegen Anlass, eher bestehen gewisse Kontroversen zwischen den Vorstehern des Arbeits- und Berufsbildungsamtes einerseits und des Amtes für Wirtschaft und Verkehr (Stelle für Wirtschaftsförderung) andererseits, wobei sich der erstere im laufenden Vollzug für eine möglichst "strukturneutrale Verteilung" einsetzt. Der Vertreter der Wirtschaftsförderung plädiert von Amtes wegen für eine stärkere Beachtung von neuen und bereits ansässigen, aber wertschöpfungsstarken Betrieben. Allerdings sind auch diese Auseinandersetzungen nicht sehr häufig. Eine für alle Seiten akzeptable Lösung ist jeweils immer gefunden worden.

Im übrigen wird der Ermessensspielraum von allen Kommissions-

mitgliedern als gering beurteilt, da man sich um eine möglichst adäquate Anwendung der Kriterien bemüht. Obwohl die einzelnen Mitglieder mit den jeweiligen Gesuchstellern in verschiedenen Fällen vorgängig in Kontakt standen, kommen diese "Mandate" kaum zum Ausdruck. Allerdings ist in kritischen Fällen dieser Einfluss nicht völlig auszuschliessen. Eine handfeste Stützung dieser These ist leider kaum möglich. Dazu fehlen aus verständlichen Gründen die präzisen fallweisen Angaben der einzelnen Kommissions-Mitglieder. Auch in der Praxis der Bewilligungsverteilung hat sich ein bestimmtes Gleichgewicht eingespielt. Für die Beurteilung der Arbeit der Fachkommission ist die Verteilung der effektiv bewilligten Kontingente auf die einzelnen Branchen von Interesse. Dabei lässt sich feststellen, dass die prozentualen Verteilungen im Vergleich zur Eingabestruktur nur unwesentlich verändert wird. In der Empfängerstatistik steht das Gastgewerbe noch deutlicher an der Spitze. Wiederum folgen die Landwirtschaft, die Metallindustrie, die Käsereien und die Nahrungsmittelindustrie. Damit bleiben die Proportionen von eingereichten und bewilligten Gesuchen bewahrt. In diesem Sinne verhalten sich die Behörden und die Fachkommissionen strukturneutral. Andererseits kann aber auch gesagt werden, dass die geltenden Kriterien primär auf die strukturschwachen Branchen zugeschnitten sind. Wie bereits erwähnt, ist das entscheidende politische Moment bei der Festsetzung der Kriterien zu suchen.

- Rekursentscheide

Die Entscheide der Fachkommission werden vom Arbeits- und Berufsbildungsamt praktisch immer unverändert übernommen und den Gesuchstellern per Verfügung mitgeteilt. Infolgedessen sind die Unternehmungen und Betriebe zu einer Beschwerde legitimiert. Dabei steht das Gastgewerbe mit 38.1 % Rekursen wiederum an der Spitze. Es folgen die Käsereien (14.2 %) und die Landwirte (9.5 %). Alle übrigen Branchen reichen gleich viele Rekurse

wie das Gastgewerbe ein.

Die Rekurse werden von der juristischen Abteilung des Departementes des Innern und der Volkswirtschaft nach nochmaliger Rücksprache mit dem Arbeits- und Berufsbildungsamt behandelt und vom Regierungsrat endgültig entschieden. Dabei wurden in der Periode 79/80 fünf Rekurse gutgeheissen. Dies entspricht einem Anteil von 3.3 % aller bewilligten Kontingente, was einer relativ geringen Quote entspricht. Mit drei Zuteilungen über den Beschwerdeweg an das Gastgewerbe und je einer an die Landwirtschaft und die Käsereien stehen diese drei Branchen wiederum im Vordergrund. Für eine nachträgliche Befürwortung in zweiter Instanz müssen die vorhandenen Kriterien zum Teil arg strapaziert werden. In der Zuteilung auf dem Rekursweg ist die Realisierung eines vorhandenen bzw. angestrebten politischen Handlungsspielraumes abzulesen. In den ersten Jahren der kantonalen Fremdarbeiterpolitik wurde von dieser Möglichkeit weit häufiger Gebrauch gemacht. In zweiter Instanz wurden über den Rekursweg gegen 10 % der Bewilligungen zugestanden. Diese Praxis ermunterte viele Gesuchsteller, vermehrt Rekurse einzureichen. Insbesondere aber führte das eigenmächtige Vorgehen der Regierung zu ernsthaften Spannungen mit den Mitgliedern der Fachkommission. Die verwaltungsexternen Mitglieder drohten, ihre Arbeit niederzulegen, da dadurch ihre Glaubwürdigkeit ernsthaft in Frage gestellt sei. In mehreren Aussprachen zwischen den beiden Instanzen konnte die Regierung zu einer gewissen Zurückhaltung "verpflichtet" werden, so dass jetzt der endgültige Entscheid über die Verteilung der Bewilligungen faktisch der Fachkommission und der Verwaltung zukommt. So konnten die verwaltungsexternen Mitglieder zum Verbleib in der Kommission angehalten werden und sie erfüllen ihre Aufgabe weiterhin, die sie generell eher als undankbar einschätzen.

4.4. Folgerungen

- Im Kanton Thurgau stand mit der Einführung der kanto-

nalene Fremdarbeiterregelung (d.h. mit dem Beginn der jährlichen Verordnungen) fest, dass die Verteilung der Kontingente in Zusammenarbeit mit den Direktinteressierten (vor allem den Betrieben und Verbänden) zu geschehen hatte. In verschiedenen Gremien (u.a. Fachkommission) und auf informellen Wegen wurden die notwendigen Absprachen durchgeführt. Gleichzeitig wurde im Rahmen der Festlegung der Kriterien eine Priorität zugunsten von schwächeren Betrieben gesetzt. Damit kommt auch ein Selbstverständnis zugunsten des Gastgewerbes, aber auch der Landwirtschaft und der Käsereien zum Ausdruck, was nicht auf den ersten Blick einleuchtend ist, da deren Machtstellung nicht einen unbeschränkten Stellenwert einnimmt. Offensichtlich besteht kein Interesse von potentiellen Antipoden (insbesondere Gewerkschaften und Handelskammer, teilweise auch der Gewerbeverein), diesen Anspruch zu durchbrechen. Eine relativ schwache Wirtschaftsstruktur wird mit der Kontingentsverteilung nicht aktiv durchbrochen.

- Die Verteilung der Jahresaufenthalterbewilligungen erfolgt durch die Verwaltung und die Fachkommission. Dabei wird die Verwaltung arbeitsmässig kaum entlastet. Hingegen erfolgt durch die Mitglieder der Fachkommission eine erhöhte Legitimation der Entscheide. Quasi als Gegenleistung wird den Verbänden ein grösseres Mitspracherecht bei der Festlegung der Beurteilungskriterien auf Verordnungsebene und der Einzelverteilung zugestanden.
- Das Ausmass der Wirkungen der direkten Interventionen der Betriebe bzw. deren Vertreter bei der Verwaltung und den Mitgliedern der Fachkommission kann auch in

diesem Fall nicht genau abgeschätzt werden.

- Die relativ schwache Vertretung der Gewerkschaften in der Fachkommission ist mit dem geringen Organisationsgrad dieses Bereichs zu erklären. Damit dürften gleichzeitig die mangelnden Vorstellungen der Gewerkschaften bezüglich einer "Verteilungspolitik" im Zusammenhang stehen.

- Mit dem verstärkten Einbezug der Verbände in das gesamte Verteilungsverfahren wird eine Konditionalisierung notwendig. In den jährlichen Verordnungen und Weisungen werden relativ präzise Kriterien ausgehandelt und festgelegt. Vor allem war die Quotenfestlegung auf die Bereiche Gesundheit, Bildung und die übrigen Branchen recht bedeutsam. Die Anliegen der Verbände finden dabei eine starke Beachtung bzw. entstanden zwischen der Verwaltung und den Verbänden keine entscheidenden Divergenzen bezüglich dem einzuschlagenden Vorgehen.

- Der Spielraum für die Einzelgesuchsbehandlung in der Fachkommission ist nicht mehr sehr gross. Hier steht die Anwendung der festgelegten Kriterien im Vordergrund. Eine gewisse "Neutralität" kommt zum Ausdruck.

- Ein zu eigenwilliges Vorgehen des Regierungsrates im Rekursverfahren führt zu Spannungen mit der Verwaltung und den Verbänden. Auf die Bewilligungsverteilung hat das Rekursverfahren einen minimalen Einfluss.

5. Schlussfolgerungen

Aufgrund der untersuchten Fälle können folgende Schlüsse gezogen werden:

- Der Vollzug der Ausländer-Gesetzgebung und vor allem der entsprechenden Verordnungen wird in erster Linie als Verteilungsproblem betrachtet. Zwangsläufig wird dabei die Wirtschaftsstruktur in regionaler, branchenmässiger und betrieblicher Hinsicht beeinflusst. Ein strukturpolitisch neutrales Eingreifen kann höchstens relativ definiert werden (z.B. gleichmässige Reduktion der eingegangenen Gesuche). Bei knappen Kontingenten müssen immer Prioritäten gesetzt werden. Neben dem Einfluss des Bundes ist die Bedeutung der einzelnen Kantone für die strukturpolitische Ausrichtung von einigem Gewicht.
- Für die Kontingentsverteilung können zwei organisatorische Grundmuster empirisch festgestellt werden. Ein vorwiegend administratives Verfahren und ein Vorgehen mit einer Begleitung von einer oder mehreren Kommissionen. Im zweiten Fall kann von einer Auslagerung der faktischen Entscheidungskompetenz aus der Verwaltung gesprochen werden. Die Gründe für diese Entwicklung sind im jeweils herrschenden Problemdruck, der Stellung der Verwaltung bzw. des vollziehenden Departementes im politischen Umfeld und der Verbandsstärke zu sehen. Die Bedeutung der einzelnen Faktoren ist nicht a priori auszumachen. Zudem weist eine einmal getroffene institutionelle Lösung eine gewisse Stabilität über die Zeit hinweg auf.

- Das administrative Verfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass mehrere Kriterien und Ziele berücksichtigt werden, die dem vollziehenden Amt, aber auch anderen Verwaltungsstellen eigen sind. Mit der Evaluation der Bewilligungserteilung erfolgt eine eigentliche Koppelung mit anderen politischen Gütern. Für die Verfolgung von eigentlichen strukturpolitischen Zielen steht ein relativ grosser Handlungsspielraum offen. Zudem hat dieses Verfahren für den Aussenstehenden eine geringere Transparenz. Die Kritik einer gewissen Willkür ist nicht völlig von der Hand zu weisen, wobei in diesem Zusammenhang vor allem auf das Agieren der einzelnen Betriebe und deren Vertreter hinzuweisen ist. Je nach politischem Druck muss eine entsprechende Interpretation gefunden werden.

- Das administrative Verfahren hat auch den Vorteil, dass die Verteilung sehr viel flexibler - aufgrund der laufend ändernden wirtschaftlichen Entwicklung - vorgenommen werden kann. Dabei ist es notwendig, dass eine gewisse "Abschirmung" gegenüber organisierter Interessen stattfindet. Jedenfalls darf keine massive Kritik am administrativen Verfahren entstehen, da andernfalls eine organisatorische Aenderung gefordert wird. Das Pflegen von guten Beziehungen ist auch in diesem Fall unerlässlich. Durch die intensiven und auch notwendigen Kontakte mit den Betrieben kann die Verwaltung ein kompetentes Urteil erlangen. Sie eignet sich so auch Informationen über die Wirtschaft an, die nicht nur bei der Verteilung von Bewilligungen von hohem Nutzen sind.

- Mit der Bildung von Fachkommissionen findet eine symbolische oder faktische Abtretung von Entscheidungsbefugnissen der Verwaltung statt. Der Verwaltung bleibt in den meisten Fällen (Ausnahme

Kurzaufenthalter für Gastgewerbe) der administrative Aufwand, damit die Gesuche "entscheidungsreif" präpariert sind. Wohl eignet sich auch hier die Verwaltung mehr Informationen an, die aber nur in einem geringeren Masse eingesetzt werden können. Die Kriterien - die primär in den Verordnungen festgelegt sind - für die Verteilung werden weitgehend von den beteiligten Verbänden mitbestimmt, wobei auch im Rahmen dieses Typus keine Struktureutralität gewahrt ist. Vielmehr ist der Verteilungsmodus stark von den Verbänden diktiert und andere Ziele der Öffentlichkeit kommen kaum zum Zuge. Dabei haben die Ziele und Kriterien der Verbände durchaus einen gewissen allgemeinen Charakter (z.B. Betriebsgrösse, Umsatz, Auftragbestand, Art der Bewirtschaftung). Es werden zudem kaum Interessen von einzelnen Betrieben in den Vordergrund gestellt. Vielmehr sind es die Interessen einer gesamten Branche oder eines Sektors an z.B. mehr Bewilligungen oder an bestimmten Verfahren.

- Hervorzuheben ist, dass durch die grössere Beteiligung der Verbände eine grössere Transparenz - zumindest für die Direktbeteiligten - im Verteilungsverfahren notwendig wird. Dies kommt offensichtlich aufgrund der heftigeren politischen Auseinandersetzungen zustande. Die umfassende Festlegung von Kriterien hat auch zur Folge, dass die Verteilung in den Fachkommissionen unter eingeschränktem Ermessensspielraum erfolgt.
- Der Verlust an Steuerungskompetenz der Verwaltung bei einer Auslagerung wird durch eine Entlastung in der Konsensfindung und vor allem der Legitimierung der Entscheide kompensiert. Die beteiligten Verbandsvertreter stellen sich hinter die Entscheide und vertei-

digen diese auch gegenüber Anfechtungen von einzelnen Gruppierungen oder Personen.

Hingegen entsteht innerhalb der Verwaltung kaum eine Entlastung des Arbeitsvolumens. Dieses kann bei einer Auslagerung sogar noch zunehmen, da umfassendere und gründlichere Vorabklärungen getroffen werden müssen.

- Eine Steuerung durch die Verwaltung kann bei einer Auslagerung am ehesten durch die Vorgabe von formalen Kriterien vorgenommen werden, wobei zunächst das Einverständnis der Verbände vorliegen muss. Zudem bedingt dies auch, dass es sich um eine Verteilung an eine relativ homogene Branche (Gastgewerbe, Baugewerbe) handelt. In komplexeren betrieblichen Verhältnissen ist nur eine Steuerung durch eine Einzelfallbehandlung möglich, was primär in die "Befugnis" der Fachkommission gehört und somit den Einfluss der Verbände verstärkt.

Anmerkungen

- 1) 1914 waren 15.4 % der Gesamtbevölkerung Ausländer. Vergl. dazu: HAUG W., "... und es kamen Menschen" - Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914 bis 1980, Basel 1980, S. 17 ff. Zu den Massnahmen im Rahmen Fremdarbeiterpolitik während des Ersten Weltkrieges vergl. Projektbericht 7, ORL-Institut, 1980, S. 35 ff.
- 2) Eine ausführliche Darstellung der schweizerischen Ausländerpolitik ist nachzulesen bei: RIEDO R., Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Arbeitnehmerpolitik, Bern 1976. DOLESCHAL J., Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945 - 1970, Bern 1977.
- 3) In der Schweiz bestehen verschiedene Ausländerkategorien. Die wichtigsten Merkmale sind:
 - a) Niedergelassene: Diese sind den Schweizern auf dem Arbeitsmarkt gleichgestellt. Keine politischen Rechte.
 - b) Jahresaufenthalter: Erhalten für ein Jahre eine Arbeitsbewilligung für einen Kanton und eine Stelle. Ein Stellenwechsel kann frühestens nach einem Jahr mit Bewilligung erfolgen.
 - c) Saisonniers: Arbeitsbewilligung für maximal neun Monate in einem Saisonbetrieb. Der Saisonnier muss für drei Monate die Schweiz verlassen.
 - d) Kurzaufenthalter für das Gastgewerbe: Arbeitsbewilligung für maximal ein Jahr. Kurzaufenthalter muss nach dieser Zeit die Schweiz wieder verlassen.
- 4) Tuchtfeld E., Die Schweizerische Arbeitsmarktentwicklung - ein Sonderfall?, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1978 , S. 165-199.

- 5) Vergl. dazu STALDER P., Die Auswirkungen der Fremdarbeiterpolitik auf das industrielle Branchenspektrum, Diessenhofen 1980.
- 6) Die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung betrug in dieser Zeit pro Jahr ca. 40'000. Vergl. dazu: BIGA, Grundzüge und Probleme der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik, Band 1, Bern 1980, S. 68.
- 7) Kreisschreiben des BIGA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei vom 19. Dezember 1974.
- 8) Verordnung des Bundesrates vom 23. Oktober 1978 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer.
- 9) Es handelt sich um die sogenannte arbeitsmarktliche Prüfung. Vergl. dazu: BIGA, a.a.O., S. 79.
- 10) Die vorliegende Beurteilung der Fremdarbeiterregelung beschränkt sich auf den betriebswirtschaftlichen bzw. individuellen Nutzen der Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer. In der Regel wird die Fremdarbeiterpolitik aus volkswirtschaftlicher (z.B. Infrastrukturkosten usw.) und gesellschaftlicher Sicht beurteilt. Für die uns interessierende Verteilung von bestimmten Kontingenten hat aber diese Betrachtungsweise nur eine untergeordnete Bedeutung. Vergl. zu der weiteren Betrachtung: TUCHTFELD E., a.a.O., S. 168 ff.
- 11) Einen Ueberblick über die effektiven Verhältnisse in den Kantonen gibt ein Bericht des BIGA's, Bericht über die Fremdarbeiterpraxis in den Kantonen, Entwurf. In diesem Bericht ist auch der Kanton Glarus als einziger Kanton aufgeführt, in dem eine Fachkommission abschlies-

send über die Kontingenzuteilung beschliesst. Faktisch hat sich diese Kommission allerdings nicht bewährt und sie ist seit Jahren nicht mehr zusammengetreten. Die Entscheide werden vom Vorsteher des Arbeitsamtes und dem Departementschef des Innern getroffen.

- 12) FISCHER G., u.a., Die Entwicklung der kantonalen Volkswirtschaften seit 1965, Bern 1981, S. 96.
- 13) Vollzugsverordnung zum Bundesratsbeschluss vom 21. April 1971 über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer - RRB vom 7. Mai 1971.
- 14) Weitergehende Angaben können an dieser Stelle nicht gemacht werden, da die entsprechenden Akteure nicht mehr im Amt sind.
- 15) Verwaltungsinternes Papier.
- 16) An dieser Stelle ist auf die methodischen Probleme der vorliegenden Fallstudie aufmerksam zu machen. Einmal liegen kaum offizielle Daten und Fakten vor. Die Aussagen haben sich auf Interviews abzustützen, die immer subjektiv geprägt sind. Zudem haben die einzelnen Akteure aus verständlichen Gründen kein Interesse an einer vollständigen Darlegung der effektiven Entscheidungsabläufe, die auch als Grundlage von noch präziseren Aussagen dienen könnten. Die vorliegenden Ausführungen sind deshalb immer auf gewisse Spekulationen angewiesen, die kritisierbar sind und - leider - nie ganz zum Kern der Wahrheit vorstossen.
- 17) Vgl. F.W. Scharpf, Planung als politischer Prozess, Frankfurt 1973, S.33ff., 73ff.
- 18) Rechenschaftsbericht des Regierungsrates des Kantons Solothurn, 1980, Volkswirtschafts-Departement S. 1.
- 19) FISCHER G., u.a., a.a.O., S. 96.

Anhang 1: Jahresaufenthalter Kanton Solothurn 79/80

Berufsgruppe	Anzahl Gesuche	in % ohne* G/E	Rang	in % mit G/E	Anzahl Bewilligungen	in % ohne* G/E	Rang	in % mit G/E
Land- und Forstwirtschaft	14	3,7	6	2,9	10	7,1	3	4,2
Nahrungsmittel	26	6,8	3	5,3	9	6,4	4	3,8
Textil, Bekleidung	8	2,1		1,6	3	2,1		1,3
Lederverarbeitung	6	1,6		1,2	5	3,6	7	2,1
Holz und Kork	18	4,7	4	3,7	4	2,9	8	1,7
Graphisches Gewerbe	2	0,5		0,4	1	0,7		0,4
Stein, Erden und Glas	4	1,1		0,8	2	1,4		0,8
Metall	100	26,3	2	20,4	29	20,7	2	12,2
Uhren, Schmuck	4	1,1		0,8				
Bauberufe	5	1,3		1,0	3	2,1		1,3
Gastgewerbe	133	35,0	1	27,1	43	30,7	1	18,1
Privathaushalt	10	2,6		2,0	7	5,0		3,0
Verkehr	3	0,8		0,6	2	1,4		0,8
Erziehungs- und Gesundheitswesen	111			22,6	97			40,9
Technische Berufe	11	2,9	8	2,2	7	5	6	3,0
Handel	13	3,9	7	2,6	9	6,4	4	3,8
Uebrige Berufe	16	4,2	5	3,3	4	2,9	8	1,7
Chemie, Kunststoff	6	1,6		1,2	2	1,4		0,8
Papierherstellung	1	0,3		0,2				
T o t a l	491	380 = 100 %		491 = 100 %	237	120 = 100 %		237 = 100 %

*Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurde das Erziehungs- (E) und Gesundheitswesen (G) in der ersten prozentualen Berechnung nicht beachtet.

Anhang 2 : Anzahl Rekurse im Kanton Solothurn (1980)

Berufsgruppe	gegen A'amt		gegen Volksw.-Dep.	
	eingegan-	positiv	eingegan-	positiv
	gan-	entsch.	gan-	entsch.
	80	80	80	90
	abs. %			
Land- und Forstwirtschaft	1	3,6	1	
Nahrungsmittel				
Textil, Bekleidung				
Lederverarbeitung				
Holz und Kork	1	3,6		
Graphisches Gewerbe				
Stein, Erden und Glas				
Metall	7	25	1	1
Uhren, Schmuck	1	3,6		
Bauberufe	1	3,6		1
Gastgewerbe				2
Privathaushalt	15	53,6		
Verkehr				
Erziehungs- und Gesundheitswesen				
Technische Berufe				
Handel	2	7,1		
Uebrige Berufe				
Chemie, Kunststoff				
Papierherstellung				
T o t a l	28	100	1	5

Anhang 3: Beurteilungskriterien für Gesuche aus dem Gastgewerbe im Kanton Thurgau

<u>nach § 10 Ziffer 1</u>	<u>nach § 10 Ziffer 5</u>
	Personalsituation: Reduktion? In welchem Umfang? In welchen Positionen? Erhaltung ohne Zuteilung in Frage gestellt? Mindestpersonalbestand? Lehrlinge?
Unentbehrliche Leistung? (ev. spezielle Leistung wie Italienerrestaurant, Quartierbeiz etc., Verhältniszahl 200)	Härtefall: Pächter oder Eigentümer? Alter (ev. AHV-Bezüger) Datum der Betriebsübernahme Genügendes Auskommen? Existenzgrundlage? Doppelbetrieb? Gesundheitszustand: vorübergehende Arbeitsunfähigkeit oder dauernde Gebrechlichkeit, Invalidität?
	Umsatz pro Kopf? Küchenanteil? Anstellungsbedingungen (Durchschnittslöhne) zumutbare Rationalisierungsmassnahmen Betriebsführung? Rekrutierungsbemühungen

Weitere Gesichtspunkte (vorbehaltene Entscheide):

- An Saisonbetriebe keine Jahresaufenthalterbewilligungen erteilen (weil Saisonbetriebe bereits privilegiert sind)?
- Kein Servierpersonal zuteilen, sondern nur Hilfsberufe?

Anhang 4: Kontingentsperiode 79/80 Kanton Thurgau

Zuteilung von Jahresaufenthaltern nach Branchen

Branche	Anzahl Gesuche	in %	Rang	Anzahl Bewilligungen	in %	Rang
Landwirtschaft	43	16	2	19	12.8	2
Gartenbau	4	1.4		1	0.7	
Käsereien	18	6.5	4	12	8.1	4
Uebrige Nahrungsmittel- industrie		5.4	5	9	6.0	5
Textilindustrie	4	1.4		1	0.7	
Bekleidung, Schuhe	2	0.7		1	0.7	
Holz und Möbel	15	5.4	5	6	4.0	7
Papier	1	0.4		1	0.7	
Kunststoffverarbeitung	3	1.0		2	1.3	
Chemische Industrie	1	0.4		2	1.3	
Steine und Erden	2	0.7		0	0	
Metallindustrie	31	11.2	3	18	12.1	3
Maschinen, Apparate, Fahrzeuge	5	1.8		5	3.4	
Baugewerbe	5	1.8		3	2.0	
Energiewirtschaft, Umweltschutz	2	0.7		2	1.3	
Handel	13	4.7	7	6	4.0	7
Reisegewerbe						
Gastgewerbe	90	32.7	1	53	35.8	1
rel. Organisationen	1	0.4		1	0.7	
Autogaragen u.ä.	10	3.6		5	3.4	
Hauswirtschaft	3	1.0		1	0.7	
Uebrige	7	2.5				
T o t a l	275	100		148	100	