

Migrationsprozesse sind in der Schweiz keine neue Erscheinung; sie existieren schon sehr lange – als Einwanderung wie auch als Auswanderung. Dass MigrantInnen in einem Aufnahmeland nicht als Potential, sondern als Problem wahrgenommen werden, ist häufig auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Spannungen zurückzuführen. In der Schweiz ist das sehr deutlich an der wechselnden Gesetzgebung im Ausländerrecht ablesbar.

Anhand einer Auswahl von politischen Beschlüssen lässt sich aufzeigen, wie sich die Gesetzgebung zur Einwanderung immer mehr den wechselnden Bedürfnissen der schweizerischen Wirtschaft anpasst und in den 60er Jahren eine starke Politisierung erfährt. Zu diesem Zeitpunkt wird bewusst, dass Migration kein zeitlich limitiertes Phänomen ist – weder von den Migrierten her, die entgegen ihrem Lebensplan doch länger in der Schweiz bleiben (Familiennachzug), noch von der schweizerischen Wirtschaft her, deren Bedarf an billigen Arbeitskräften ungebrochen ist. Erst ab den 60er Jahren werden die Strategie «Begrenzung nach aussen, Zugeständnisse im Innern» und eine aktive «Assimilierungspolitik» in Betracht gezogen, um die soziale und wirtschaftliche Integration der MigrantInnen zu erleichtern. Diese Diskussion dauert bis heute an und ist aktueller denn je (vgl. Leitbilder zur Ausländerpolitik der verschiedenen schweizerischen Städte).

Mitte 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg: Freundschaftsverträge und offene Landesgrenzen Die Schweiz hat Mitte des 19. Jahrhunderts einen starken Arbeitskräftemangel. Eine grosse Anzahl von deutschen, österreichischen und italienischen Arbeitskräften arbeiten in der Produktion, im Gastgewerbe sowie im Strassen-, Kanal- und Städtebau. In dieser Zeit wird auch das schweizerische Eisenbahnnetz gebaut. Vor allem in der Textilindustrie gibt es einen hohen Anteil an Frauen.

Es bestehen Freundschaftsverträge mit praktisch allen Nachbarländern, die den Austausch von Arbeitskräften regeln und die Niederlassungs- und weitgehende Berufs- und Bewegungsfreiheit garantieren. Als Beispiel sei das Abkommen zwischen Italien und der Schweiz aufgeführt (es leben vor 1914 bereits 200 000 ItalienerInnen hier):

«Zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Italien sollen immerwährende Freundschaft und gegenseitige Niederlassungs- und Handelsfreiheit bestehen. Die Italiener werden in jedem Kanton der schweizerischen Eidgenossenschaft hinsichtlich ihrer Personen und ihres Eigentums auf dem nämlichen Fusse und auf die gleiche Weise aufgenommen

und behandelt, wie die Angehörigen der anderen Kantone jetzt oder in Zukunft behandelt werden.»¹

Die AusländerInnen haben also praktisch gleiche Rechte wie Schweizer BürgerInnen, die nicht im Heimatkanton leben. Eine Beschränkung der Einwanderung oder Verweigerung der Niederlassung durch den Staat ist kaum möglich. Das liberale Klima zeigt sich auch darin, dass anarchistische, antimilitaristische und sozialistische Kreise eine rege politische Aktivität entfalten können. Ausweisungen werden zwar praktiziert, aber nur, wenn massive Verstösse gegen die innere Sicherheit vorliegen.

Auf Bundesebene bestehen zudem Bestrebungen zu einer aktiven Einbürgerungspolitik zwecks Lösung der Ausländerfrage: Einbürgerung soll als Voraussetzung zur Integration, nicht als Belohnung eingesetzt werden und nach zwei Jahren möglich sein. Doch der Bund scheitert mit seinem Vorschlag an den Kantonen und vor allem an den Gemeinden. Als Beispiel für die Grundhaltung des Bundesrates dient der folgende Initiativtext für ein neues Bürgerrechtsgesetz:

«Es ist ein höchst beklagenswerter Missstand, wenn Personen, die in Wirklichkeit Schweizer sind, vom Ausland als Bürger beansprucht und zum ausländischen Militärdienst herangezogen werden ...»²

Der Kanton Zürich unterstützt diese Haltung und bedauert, dass durch die politische Rechtlosigkeit der Ausländer den Staatseinrichtungen eine wirksame Unterstützung entgehe. Er plädiert dafür, dass die Ausländer als Inländer aufgenommen werden, damit sie nicht nur die Rechte, sondern auch die Interessen des Schweizer Bürgers teilen (Haug 1980:19).

Es gibt zwar immer wieder politische Diskussionen über die «Lösung der Ausländerfrage», doch wird eine Einschränkung der rechtlichen und wirtschaftlichen Gleichstellung von In- und AusländerInnen im Hinblick auf die wirtschaftlichen Bedürfnisse, die völkerrechtliche Verpflichtung und die liberale Staatsauffassung der Schweiz vom Bundesrat abgelehnt.

Das Ende des liberalen
Ausländerrechts durch
den 1. Weltkrieg: die
restriktive Phase

1914 beträgt der Ausländeranteil 15,4% an der Gesamtbevölkerung (1998 sind es 19%). Während des Ersten Weltkrieges wird die Schweiz ein Zentrum für sozialistische Kreise, PazifistInnen und Deserteure. Die Einstellung AusländerInnen gegenüber beginnt sich zu wandeln; sie werden als Profiteure, Spione und Revolutionäre dargestellt, die das System gefährden und das schweizerische Gastrecht missbrauchen. Deshalb gründet man eine Kontrollinstanz durch die Schaffung der Fremdenpolizei. Die Ausweisung aus politischen Gründen wird erleichtert, die Einbürgerung erschwert, und der Aufenthalt unterliegt zahl-

reichen Einschränkungen: So wird unter anderem die Anmeldepflicht und Anzeigepflicht der Arbeit- und Logisgeber eingeführt, während die Freizügigkeit im Landesinnern aufgehoben wird.³ Die zahlreichen Niederlassungsverträge mit den Nachbarländern werden ausser Kraft gesetzt. 1919 schlägt der Bundesrat vor, es sollen nur noch AusländerInnen eingebürgert werden,

«... die infolge eines längeren Aufenthaltes in unserem Lande sich die Grundgedanken unseres staatlichen Lebens zu eigen gemacht haben und mit ihrer Arbeit an dem wirtschaftlichen Leben der Schweiz teilgenommen haben ...»⁴

Die Zeit der Masseneinwanderung mit problemloser Niederlassung ist somit vorbei und mit ihr ein liberales Ausländerrecht, das in dieser Form nicht mehr zurückkommt.

**Zwischenkriegszeit
und 2. Weltkrieg:
die Ausländerpolitik
als Wirtschaftspolitik** Der Markstein einer restriktiven Einwanderungspolitik zeigt sich im Bundesgesetz von 1931 über Aufenthalt und Niederlassung (ANAG), das bis heute die Grundlage der Gesetzgebungen bildet. Es teilt die MigrantInnen ein in verschiedene Aufenthaltskategorien mit unterschiedlicher Rechtsstellung. Erstmals wird ein Zusammenhang zwischen der schweizerischen Arbeitsmarktsituation und der fremdenpolizeilichen Bewilligungspraxis ersichtlich: Arbeitskräfte können weggewiesen werden, wenn sie nicht mehr gebraucht werden. Ein Modell *temporärer Migration* wird propagiert und gefördert. Als Folge der Anwesenheit zahlreicher politischer Flüchtlinge und aufgrund internationalen Drucks kommt es zu weiteren Restriktionen: Ausweisung von AusländerInnen bei politischer Tätigkeit, Aufhebung der Versammlungs-, Presse- und Meinungsfreiheit.

**Arbeitskräftemangel
nach dem 2. Weltkrieg** 70000 Flüchtlinge, Migrierte und Militärinternierte verlassen nach dem 2. Weltkrieg die Schweiz. Die Produktionsstruktur der schweizerischen Industrie konnte den Krieg überdauern, und die Produktivität wird nun erhöht.

Es fehlen 150000 Arbeitskräfte, vor allem in schlecht bezahlten Produktionszweigen. Die Arbeitgeber rufen nach ausländischen Arbeitskräften, und gegen den Widerstand der Gewerkschaften werden sie aus Italien rekrutiert, da die Rekrutierung in Deutschland und Österreich durch die Alliierten vorerst erschwert wird. Die Schweiz betreibt jetzt eine Arbeitsmarktpolitik, die direkt den Bedürfnissen der einheimischen Wirtschaft angepasst ist: Durch eine aktive Rekrutierungspolitik werden ausländische – vor allem italienische und vorwiegend ungelernte oder kurzfristig angelernte – Arbeitskräfte in die Schweiz geholt. 1948 wird der erste Anwerbevertrag mit Italien geschlossen. Die ausländischen ArbeitnehmerInnen finden in der

Schweiz eine weit bessere ökonomische Situation vor als in ihrem Herkunftsland.

Mit einer längerfristigen Einwanderung rechnet niemand; man betrachtet den Arbeitskräftemangel als vorübergehende Erscheinung. Zwei Pfeiler stützen deshalb die Ausländerpolitik: das *Rotationsprinzip* und die *Puffertheorie*. Das Rotationsprinzip sieht vor, den Aufenthalt der Arbeitskräfte auf zwei bis drei Jahre zu limitieren. Es werden vor allem junge, unverheiratete Männer angeworben, die das einheimische Sozialsystem nicht belasten (Ausbildungs-, Gesundheitskosten, Wohnbedarf), und ein Drittel der Arbeitskräfte wird jährlich ausgewechselt. Das Ausländerkontingent soll zudem als Krisenpuffer dienen und sich von den rechtlichen Grundlagen her leicht an die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts anpassen lassen.

Wie in der Zwischenkriegszeit gilt für den Stellenantritt und -wechsel Bewilligungspflicht. Die AusländerInnen verrichten hauptsächlich manuelle Hilfsarbeiten (eine Berufsqualifikation berechtigt nicht zur Ausübung dieses Berufes), wodurch schweizerische ArbeiterInnen zu qualifizierten Fachkräften aufgewertet werden (das «Phänomen der Unterschichtung» gemäss Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny 1973).

Krise der Einwanderungspolitik in den 60er Jahren: von der Rotationspolitik zur «Assimilationspolitik»

Bis 1962 werden fast unbeschränkt AusländerInnen zugelassen, da der Arbeitsmarkt zusätzliche Arbeitskräfte benötigt. Die Einschränkungen bezüglich Wohnsitz, Stellenwechsel, Familiennachzug etc. existieren allerdings weiter.

Fünf Millionen SchweizerInnen stehen eine Million AusländerInnen gegenüber, die vom sozialen und politischen Leben weitgehend ausgegrenzt sind. 1962 wird vom Bundesrat eine Kommission eingesetzt, um die Auswirkungen der ausländischen ArbeitnehmerInnen auf die schweizerische Wirtschaft zu untersuchen. Ihre Studie kritisiert die rein wirtschaftliche Ausrichtung der Einwanderungspolitik, setzt sich für eine Begrenzung des Ausländerbestandes ein und fordert gleichzeitig Massnahmen zur Erleichterung der «Anpassung».⁵

Brisant sind folgende Feststellungen der Studienkommission: Die Anwerbung billiger, in ihrer Mobilität eingeschränkter Arbeitskräfte senkt die Löhne und dämpft den Preisauftrieb. Dadurch ist es möglich, dass kleine und mittlere Betriebe mit veralteter Betriebsstruktur erhalten bleiben und somit den technischen Fortschritt und Konzentrationsprozess aufhalten. Die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz auf den Weltmärkten ist deshalb gefährdet.

1964 wird mit dem «Italienerabkommen» vom Rotationsprinzip Abstand genommen. Die wichtigste Neuregelung betrifft

den Familiennachzug, der nach 18 Monaten möglich wird, sofern genügend Wohnraum vorhanden ist. Dieses Abkommen zwischen der Schweiz und Italien ist wochenlang Tagesgespräch und führt zu hitzigen Debatten an den Stammtischen.

Der Eingriff der Politik
in den Arbeitsmarkt

Als Konsequenz aus der BIGA-Studie von 1962 sieht der Bundesrat nun vor, die Einwanderung zu bremsen. Jeder Stellenantritt wird ab Anfang 1965 von der vorherigen Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung abhängig gemacht, und der Ausländerbestand eines Betriebes wird staatlich vorgeschrieben (Kontingentierung). Ein Personalchef meint:

«Die bundesrätlichen Massnahmen haben sich bis dahin ausgewirkt, dass die ausländischen Arbeitnehmer nun um ihren Arbeitsplatz bangen; dies hat zur Folge, dass sie sich durch ein anderes Verhalten zur Arbeit, zum Betrieb und zu den Vorgesetzten auszeichnen ..., denn die Italiener wissen, dass sie bei einer Kündigung in der Schweiz jetzt kaum mehr eine Stelle erhalten können ...» (zit. in Braun 1970:131).

In den Beschlüssen des Bundesrates ist die Rede von einer bezweckten «Eindämmung des Zustroms ausländischer Arbeitskräfte» (Terminologie!), und es existiert ein Abschnitt zum Thema «Überfremdungsgefahr»: Es gelte, die nationale Eigenart zu schützen, definiert als gemeinsamer Staatswille, vage umschriebene gefühlsmässige und geistige Verfassung, welche die fehlende gemeinsame Sprache und Rasse ersetze. Die Einwanderungsbeschränkungen werden beim konjunkturellen Aufschwung 1968/69 zum Teil wieder fallengelassen, doch die «Überfremdungsangst» wächst weiter.

Die Politisierung
der Öffentlichkeit in
der Ausländerfrage

Die Frage, ob die «GastarbeiterInnen» der schweizerischen Wirtschaft nützen oder nicht, wird in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert, seit die ausländischen Arbeitskräfte auch ein politisches Thema verschiedener Parteien geworden sind. 1963 kommt es anlässlich der Nationalratswahlen erstmals zur Gründung einer *Partei gegen die Überfremdung durch Südländer*. 1965 reicht die Demokratische Partei des Kantons Zürich eine «Überfremdungsinitiative» ein, die drei Jahre später wieder zurückgezogen wird. Die *Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat* reicht ein Volksbegehren gegen die Überfremdung ein. Gemäss einer zeitgenössischen Untersuchung versucht diese Partei, «nach sattsam bekannten Mustern die in einer weiten Öffentlichkeit bestehenden Gefühle des Unbehagens aus ihrem sozialen und sozio-ökonomischen Kontext herauszunehmen und mit einer ethnisch-nationalistischen Ideologie einzufärben ...» (Braun 1970:425).

Der Bundesrat reagiert auf das Volksbegehren gegen die Überfremdung vom 29.6.1967 folgendermassen:

«Erst das Zusammenwirken der beiden Abwehrmittel, nämlich Drosselung des Zustroms der Ausländer einerseits und Förderung der Assimilation sowie Erleichterung der Einbürgerung andererseits, wird es ermöglichen, der Überfremdungsgefahr wirksam entgegenzutreten. [...] Die Assimilation wird gefördert durch Toleranz, gleiche wirtschaftliche Chancen und kulturelle Ähnlichkeit. Verhindert oder erschwert wird sie durch Absonderung, allzu grosse Kulturunterschiede, Überlegenheitsgefühle sowie durch die Befürchtung, die Ausländer würden das Eigenleben der einheimischen Bevölkerung bedrohen. [...] Die Assimilation [...] kann allerdings nicht in erster Linie Sache der Behörden sein. Sie muss vielmehr – neben der Schule – auch der privaten Initiative zufallen, und zwar vor allem der Arbeiterschaft, den Berufsverbänden, Vereinen und anderen Organisationen, dann aber auch jedem einzelnen Mitarbeiter am Arbeitsort sowie jedem Mitbewohner oder Nachbarn am Wohnort» (zit. in Braun 1970:435).

Die 70er Jahre:
Stabilisierungspolitik,
Export der Arbeits-
losigkeit und Aufbruch

Am 7.6.1970 kommt die Vorlage der *Nationalen Aktion* als sogenannte «Schwarzenbach-Initiative» zur Abstimmung und wird mit 54% Nein-Stimmen knapp verworfen.⁶ Das Bild der Schweiz als pluralistischer demokratischer Staat verliert im Ausland immer mehr an Glanz. Eine latente Fremdenfeindlichkeit ist vor allem in Kreisen zu finden, die von der Einwanderung am stärksten betroffen sind (un- und angelernte ArbeiterInnen), und bei SchweizerInnen, die zwar von der beruflichen Aufwärtsmobilität profitiert haben, sich aber gegen «unten» abzugrenzen versuchen (Hoffmann-Nowotny 1973).

Die Überfremdungsinitiativen lösen unterschiedliche Reaktionen aus: Die AusländerInnen beginnen sich zu organisieren und ihre Interessen zu artikulieren. Eine breite Bewegung von AktivistInnen für eine «menschlichere Ausländerpolitik» lanciert die «Mitenand-Initiative». Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Stabilisierung der Ausländerzahl und arbeitet einen Entwurf für ein Ausländergesetz aus. Um die Beziehung zwischen In- und AusländerInnen zu verbessern und die Integration zu fördern, setzt er ausserdem die EKA (Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem) ein, die 1977 einen Bericht⁷ vorlegt, der sich wieder um einen sachlicheren Zugang bemüht und der Information, Anpassungs- und Eingliederungshilfe viel Gewicht beimisst. Problematisch bleibt die EKA-Konzeption von Integration durch einseitige Assimilierung, verstanden als «allmähliche Annäherung und Angleichung

des Ausländers an die Kultur der Schweiz, durch die Übernahme unserer Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuche, Wertvorstellungen sowie unserer Denkweise»⁸.

Der konjunkturelle Einbruch bringt 1974 einen Verlust von 16% der Arbeitsplätze in der Industrie. 190000 ausländische Erwerbstätige müssen die Schweiz verlassen, wodurch Arbeitslosigkeit unter den schweizerischen Arbeitskräften weitgehend vermieden werden kann. Da die Unternehmen vor allem der Bau- und des Gastgewerbes zu Spitzenzeiten nicht auf ausländische Arbeitskräfte verzichten können, greifen sie wieder vermehrt auf SaisonarbeiterInnen und GrenzgängerInnen zurück. Die Saisonier-Zahl steigt zwischen 1976 und 1978 um 38%.

Nigg, Heinz (1999) Da und fort. Leben in zwei Welten.
Zürich: Limmat Verlag und www.migrant.ch



Except where otherwise noted, this site is
licensed under a [Creative Commons Attribution 2.5 License](https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/)