

Zürcher Migrationskonferenz 2010

Reaktionen der einheimischen Bevölkerung auf die Zuwanderung

Patrick Kury

Gesellschaftliche Reaktionen auf Zuwanderung: Beobachtungen aus historischer Perspektive

Das diesjährige Thema der Zürcher Migrationskonferenz „Reaktionen der einheimischen Bevölkerung auf die Zuwanderung“ bildet für den Historiker eine grössere Herausforderung, als man auf den ersten Blick erwarten könnte. Es stellt sich das nicht unerhebliche Problem, inwiefern die Überlieferung von Reaktionen aus der Bevölkerung auf die Zuwanderung in der Vergangenheit als repräsentativ betrachtet werden können. Zwar lassen sich historische Quellen wie Selbstzeugnisse, Einbürgerungsakten, Eingaben von zivilgesellschaftlichen Organisationen und andere mehr finden, welche die Reaktionen auf die Zuwanderung dokumentieren. Allerdings ist es schwierig, ausgehend von diesen Beispielen Aussagen über die Wahrnehmung von und den Umgang mit Migration in der Geschichte zu machen, die jeweils für die gesamte Gesellschaft Gültigkeit beanspruchen können. Die Meinungsforschung, die dies eher ermöglicht, ist ein ausgesprochen junges Feld und über systematische Abstimmungsuntersuchungen in Form der Vox-Analysen verfügen wir erst seit Mitte der 1980er-Jahre.

Doch auch bei den Abstimmungsergebnissen der einzelnen ausländerpolitischen Vorlagen, die ein umfassendes Stimmungsbild der Bevölkerung abzugeben scheinen, bis 1971 war dies notabene nur die männliche Bevölkerung, stellen sich Probleme ein. Wie sind die zahlreichen ausländerpolitischen Vorlagen zwischen den 1920er- und den 1970er-Jahren zu bewerten, mit welchen versucht wurde, die Niederlassung zu erschweren oder den Ausländeranteil zu reduzieren, und die mit Ausnahme der Schwarzenbachinitiative alle deutlich verworfen wurden? Handelte es sich bei diesen ablehnenden Entscheiden durch das Stimmvolk jeweils um das Befürworten einer grundsätzlich offenen Migrationspolitik oder standen andere, etwa wirtschaftliche Motive im Vordergrund? Probleme der Interpretation stellen sich auch bei der grossen Empathie der Bevölkerung für die Flüchtlinge aus Ungarn, dem Tibet oder der

Tschechoslowakei in den 1950er- und 1960er-Jahren. War diese das Ergebnis einer weit verbreiteten antikommunistischen Überzeugung oder einer vorherrschenden humanitären Stimmung? Oder versuchte die Bevölkerung das flüchtlingspolitische Versagen des Zweiten Weltkriegs damit vergessen zu machen? Selbst die gewalttätigen Ausschreitungen gegen ausländische Arbeiter, die es in der Vergangenheit immer wieder gegeben hat, etwa in Aussersihl 1896 oder bei verschiedenen Tunnelbauprojekten können möglicherweise nicht einfach nur als xenophobe Reflexe von Arbeitern oder städtischen Unterschichten gedeutet werden. Diese wenigen Beispiele zeigen: In der Geschichte der Schweiz lassen sich vielfältige Reaktionen auf die Immigration von Ausländerinnen und Ausländern nachweisen, diesen von Fall zu Fall gerecht zu werden, hat die Forschung jedoch in manchen Fällen noch vor sich. Kommt hinzu, dass historische Quellen oft nur den Ausnahmefall, den Konfliktfall, überliefern. Auch der alltägliche Umgang zwischen Immigrantinnen und Immigranten und der einheimischen Bevölkerung in Schule, Wohnquartier oder in der binationalen Ehe wird erst im Falle des Konflikts zum Thema.

Trotz dieser Schwierigkeiten möchte ich im Folgenden eine kurze Periodisierung des Umgangs mit Migrantinnen und Migranten in der Schweiz zwischen dem ausgehenden 19. Jahrhundert und der Gegenwart vornehmen. Dabei gehe ich so vor, dass ich jeweils kurz auf die Politik von Bundesrat und Behörden im jeweiligen Zeitraum eingehe, um diese dann mit Beispielen der überlieferten gesellschaftlichen Reaktionen auf die Einwanderinnen und Einwanderer zu kontrastieren. Darüber hinaus sollen auch sozialhistorische und diskursgeschichtliche Überlegungen in die Erklärungsversuche einfließen.

Die liberale Phase: Die Fremdenfrage vor dem Ersten Weltkrieg

Die Epoche vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg bildete aus heutiger Sicht eine bemerkenswert liberale Phase, was die Bundes- und behördliche Politik betraf. Bei der Zuwanderung herrschte eine auf bilateralen Abkommen basierende Personenfreizügigkeit, die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer stieg aufgrund boomender Wirtschaftszweige rasch an. Städte wie Genf und Basel, in Ansätzen auch Zürich, in denen der Ausländeranteil bis über 40% betrug, liberalisierten

die Einbürgerungsgesetze. Zwar wurde die Fremden- oder Ausländerfrage, wie das Thema damals bezeichnet wurde, als dringlicher politischer Gegenstand betrachtet, doch gingen die liberalen Kräfte davon aus, dass sich mit einer verstärkten Einbürgerung der Ausländeranteil senken liesse. Bemerkenswerterweise wurde die Höhe des Ausländeranteils vor 1914 nicht als ein ethnisch-kulturelles, sondern als ein politisches Problem betrachtet: Der Ausschluss der Ausländer von den politischen Rechten führe in der Schweiz zu den schwerwiegendsten Bedenken, hielt etwa der Basler Nationalrat Emil Göttisheim fest. Dass ein immer grösserer Teil der Bevölkerung von den politischen Rechten ausgeschlossen sei, bedeute eine ernst zu nehmende Gefahr für die schweizerische Demokratie.

Einen gewichtigen Kontrapunkt in dieser liberalen Phase bildete die Annahme des Schächtverbots, der ersten Volksinitiative überhaupt, die 1893 zur Abstimmung gelangte. Mit der Schächtverbotsinitiative schränkte die Mehrheit der Stimmenden die Kultus- und Religionsfreiheit der jüdischen Minderheit ein. Vordergründig handelte es sich dabei zwar um einen Tierschutzartikel, doch ging es in einer stark antisemitisch geführten Abstimmung vor allem darum, die erst auf internationalen Druck erfolgte Gleichstellung der Juden in der Schweiz wieder einzuschränken. Ähnlich wie bei der Minarettverbotsinitiative vor einem Jahr sollten die Grundrechte einer wachsenden Minderheit eingeschränkt werden.

Eine weitere auffällige Reaktion auf die starke Einwanderung vor dem Ersten Weltkrieg waren die bereits erwähnten Ausschreitungen gegen Ausländer in Städten wie Zürich, Bern und Lausanne. Allerdings sind diese xenophoben Ausschreitungen vor allem als soziale Unruhen im Zeitalter des Umbruchs zu verstehen, bei denen ethnische und religiöse Belange kaum eine Rolle spielten. Dokumentiert sind um 1900 auch vier antiitalienischen Eingaben der Bewohner des Basler Spalenquartiers an den Regierungsrat. Und in den 1910er-Jahren wurden vor allem in der Romandie rechtsintellektuelle Vereine gegründet, die vor einer weiteren Zunahme der Zuwanderung warnten und sich um die nationale Einheit der Schweiz sorgten.

Der Erste Weltkrieg und die Wende zu einer Politik der Abwehr

Der Erste Weltkrieg führte zu einer völligen Umkehr im Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern. Unter dem Einfluss des Kriegs, sozialer Not, der Angst vor Kommunismus und eines integralen, in ganz Europa herrschenden Nationalismus konkretisierten sich auch in der Schweiz protektionistische Vorstellungen sowohl in der Wirtschafts- als auch in der Gesellschaftspolitik. Die Grenzsperrung seit Beginn des Kriegs ermöglichte eine vorerst provisorische Niederlassungspolitik des Bundes, und diese ersetzte die Freizügigkeit im Personenverkehr. Mit der Schaffung der eidgenössischen Fremdenpolizei trat die Ausländerpolitik in eine völlig neue Phase, erstmals gab es eine bundesstaatliche Kontrolle.ⁱ Im Wechselspiel von polizeilichen sowie wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Überlegungen wurde „Überfremdung“ neu zum beherrschenden Schlagwort. Im Zentrum der behördlichen und teilweise öffentlichen Kritik stand die kleine Minderheit der Ostjuden. So machte etwa der Leiter der Fremdenpolizei des Kantons Zürich die Ostjuden pauschal für die damaligen sozialen und politischen Krisen verantwortlich. Er forderte, dass die Schweiz „diese wieder aus ihren Volkskörper“ entferne.ⁱⁱ Die Politik der Abwehr der Zwischenkriegszeit, die weit über den Zweiten Weltkrieg hinaus wirkte, bildete auch die mentale und rechtliche Voraussetzung für die antisemitisch orientierte Flüchtlingspolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg.

Zivilgesellschaftliche Organisationen wie die *Neue Helvetische Gesellschaft* oder die *Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft* stellten sich schon zu Beginn des Ersten Weltkriegs in den Dienst der Überfremdungsbekämpfung, ja sie waren sogar wichtige Plattformen für die Popularisierung von Xenophobie und Antisemitismus. Von der NHG stammte etwa eine Petition an den Bundesrat zur Verschärfung der Einbürgerungsbestimmungen im Jahr 1917. In den Foren dieser zivilgesellschaftlichen Organisationen wurde die „Ausländerei“, wie es hiess, zum Problem stilisiert, und es tauchten die Attribute der Ausgrenzung wie „indésirables“ und „nicht assimilierbar“ auf. Andere Organisationen wie der Vaterländische Verband und Le Pileri versuchten mittels Initiativen die Einbürgerung massiv zu erschweren, die politischen Rechte der Neubürger einzuschränken sowie politisch auffällige Ausländer auszuweisen. Doch diese Vorlagen scheiterten deutlich. Zugleich stiess die behördliche Überfremdungsbekämpfung der Zwischenkriegszeit in der Bevölkerung auf breite

Akzeptanz. Einwände kamen während des Zweiten Weltkriegs vor allem von jüdischen, kirchlichen und sozialistischen Kreisen. Allgemein kann zu dieser Phase festgehalten werden, dass die Abwehr und die Angst vor Überfremdung dann besonders ausgeprägt war, als der Ausländeranteil den absolut tiefsten Stand während des gesamten 20. Jhs. erreicht hatte, und im Jahr 1941 bei etwas mehr als fünf Prozent lag.

Ausländerpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg: zwischen Öffnung und Abwehr

Während sich die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts schematisch in eine liberale und restriktive Phase unterteilen lässt, finden sich nach 1950 beide Elemente nebeneinander. So betrieb die Schweiz einerseits eine offene, vorerst jedoch nur am Arbeitsmarkt orientierte Zulassungspolitik und zugleich eine im Vergleich zu anderen europäischen Ländern äusserst restriktive Einbürgerungspolitik.

Verändert haben sich in der Ausländerpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem die Rollen von Parteien und des Bundes. Zum einen machten sich seit den 1960er-Jahren verschiedene Klein- und Splitterparteien für die Begrenzung des Ausländeranteils stark. Parteien wie die Nationale Aktion, die Schweizerischen Republikaner und die Vigilance machten diese Forderung zum Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzungen. Der Kampf gegen „Überfremdung“ wurde zur Angelegenheit rechter Bewegungen. Dabei nahmen diese im Europa der 1960er-Jahre eine Vorreiterrolle ein. Am erfolgreichsten gelang es dem Zürcher Industriellensohn James Schwarzenbach, Überfremdungsängste mit dem Unbehagen gegen eine gesellschaftliche Öffnung und eine überbordende Hochkonjunktur zu verknüpfen. Mit seiner rückwärtsgewandten Utopie einer von fremden kulturellen und wirtschaftlichen Einflüssen gekappten Schweiz konnte er vorübergehend eine grosse Anhängerschaft hinter sich vereinen. Auf der anderen Seite begannen sich Regierung und Behörden seit den 1960er-Jahren langsam vom Überfremdungskonzept zu verabschieden und unterzeichneten bilaterale und internationale Abkommen zum Schutz der Arbeitnehmer sowie zum Familiennachzug.

Die Zeit seit den 1980er-Jahren zeichnete sich noch stärker als die Phase nach 1945 durch unterschiedliche, teilweise sogar widerläufige Entwicklungen aus. Einerseits evozierten Gesetzesänderungen im Bereich von Einbürgerung und Asyl spontane Solidaritätsbekundungen mit Einwanderinnen und Einwanderern aus der Gesellschaft

oder von zivilgesellschaftlichen Organisationen (Sans-Papiers, „augenauf“ etc.). Die politische, gesellschaftliche und rechtliche Öffnung sowie eine verstärkte Einbindung in internationale Rechtszusammenhänge, trafen jedoch zugleich auf eine Verhärtung der politischen Fronten. Zudem ist eine Radikalisierung und Emotionalisierung des politischen und gesellschaftlichen Diskurses sowie die Etablierung neuer Feinbilder festzustellen.

Wichtige Neuerungen in der Ausländerpolitik setzten in den 1990er-Jahren ein, so etwa die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft im Jahr 1991.ⁱⁱⁱ Sie bewirkte einen raschen und nachhaltigen Anstieg der Einbürgerungen. Auch das Antirassismugesetz und die Unterzeichnung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit zwischen der Europäischen Union und der Schweiz und deren Annahme durch die Mehrheit der Stimmenden stellten weitere Wendepunkte dar. Mit der Personenfreizügigkeit sind vermehrt hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus dem nördlichen Europa in die Schweiz gekommen und haben die Transformation der Schweiz hin zu einer postmodernen Wissensgesellschaft ermöglicht.^{iv} Diese Migration weckt aber wiederum Unbehagen und ruft Ängste hervor. Im Zentrum des öffentlichen Interesses stehen jedoch Menschen aus unterprivilegierten Schichten mit muslimischem Hintergrund. Weiter machte mit der SVP erstmals eine professionell organisierte, straff geführte Bundesratspartei Migrationspolitik zu einem ihrer Leitthemen. Im Gegensatz zu den 1960er- und 1970er-Jahren kann nun aus einer Position der Stärke sowie mit grossen finanziellen Mitteln politisiert werden. Die SVP verstand und versteht es, Migration und den Umgang damit – sei es im Bereich der Niederlassung, der Einbürgerung oder des Asyls – als dauerhaftes Problem- und Konfliktthema darzustellen. Mit einer einseitigen Negativbewertung der Migration führt sie die Tradition der Überfremdungsbekämpfung fort.

Damit komme ich zum Schluss und möchte die historischen Ausführungen in drei Punkten zusammenfassen:

Der Blick über das gesamte 20. Jahrhundert zeigt (1.), dass in Fragen der Migration zwischen der Bundespolitik und der Gesellschaft ein weit reichender Konsens herrschte. Der Blick zurück zeigt zugleich jedoch auch, dass das Politisieren mit Migration im

Verlauf des 20. Jahrhunderts zunehmend populär und zum Gegenstand der direkten Demokratie gemacht wurde, während sich die Bundesbehörden vermehrt an internationalen rechtlichen Standards zu orientieren begannen.

(2.) Zunehmende Instrumentalisierung: Es ist unbestritten, dass Migration und der rasche gesellschaftliche Wandel mit Ängsten, Sorgen und Problemen verbunden sind. Doch zeigt die Geschichte, dass es keinen zwingenden Zusammenhang zwischen der Höhe des Ausländeranteils und der Abwehr von Fremden gibt. Die Angst vor „Überfremdung“ war im 20. Jahrhundert nämlich dann am grössten, als der Ausländeranteil den tiefsten Stand während des gesamten Jahrhunderts erlangt hatte. Der historische Überblick zeigt zugleich, dass Ängste in der Bevölkerung und Enttäuschungen von Modernisierungsverlierern von unterschiedlichen Akteuren immer wieder wirksam geschürt und für eigene Zwecke instrumentalisiert wurden. Beim Politisieren mit dem Fremden werden Feindbilder konstruiert, die sich grundsätzlich gegen alle Ausländerinnen und Ausländer richten können. In der Regel waren jedoch hauptsächlich Minderheiten betroffen, denen angeblich eine ausgeprägte kulturelle Differenz zur hiesigen Kultur zugeschrieben wurde. Als besonders erfolgreich erwies sich dabei die Verknüpfung von kultureller, politischer und religiöser Andersartigkeit zu einem gemeinsamen Feindbild.

Doch, und dies ist die dritte Bemerkung, die Geschichte der Migration in der Schweiz bildet eine aussergewöhnliche Erfolgsgeschichte. Seit über hundert Jahren ist die Schweiz ein Einwanderungsland. Dabei ist die schliesslich ausgesprochen erfolgreiche Integration von Juden aus Osteuropa oder Italienern gerade über die Anerkennung von Differenz und nicht über Gleichmacherei vonstattengegangen. Zudem gilt es abschliessend festzuhalten, dass die Schweiz heute wie bereits in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg eine der höchsten Einwanderungsquoten in ganz Europa aufweist. Ein Drittel der gegenwärtig in der Schweiz lebenden Bevölkerung ist in den letzten fünfzig Jahren eingewandert oder besitzt einen eingewanderten Elternteil, ein Viertel der in der Schweiz lebenden Menschen ist im Ausland geboren. Zugleich zählt die Schweiz seit den 1990er-Jahren auch wirtschaftlich zu den Ländern mit den höchsten Wachstumsraten in Europa, was unmittelbar mit der Migrationsentwicklung in Zusammenhang steht.^v Dieser Zusammenhang bestand auch in den andern Phasen

grosser wirtschaftlicher Prosperität im ausgehenden 19. Jahrhundert und nach dem Zweiten Weltkrieg. Möchte sich die Schweiz auch weiterhin ähnlich prosperierend entwickeln, muss der Weg der Offenheit beibehalten werden. Ein Rückfall in Protektionismus und Sonderfalldenken stellt für die Schweiz keinen gangbaren Weg dar. Hauptgaranten für die Entwicklungsfähigkeit sind vielmehr Vereinbarungen und Liberalisierungen im Rahmen gesamteuropäischer Entwicklungen.

ⁱ Vgl.: Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933, Zürich 1997.

ⁱⁱ Bundesratsbeschluss über Einreise, Aufenthalt, Niederlassung und Ausweisung von Ausländern. Text der bundesrätlichen Verordnung über die Kontrolle der Ausländer vom 17. November 1919, mit einer Einführung von Dr. Hans Frey, Chef der Fremdenpolizei des Kantons Zürich. Zürich 1919.

ⁱⁱⁱ Vgl. in der folge auch: Skenderovic, Damir/D'Amato, Gianni, Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz, Chronos-Verlag, Zürich 2008.

^{iv} Avenir Suisse in: Das Magazin 48/2009.

^v Vgl. hierzu beispielsweise: Etienne Piquet, Einwanderungsland Schweiz, Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen, Bern, Stuttgart, Wien 2006.