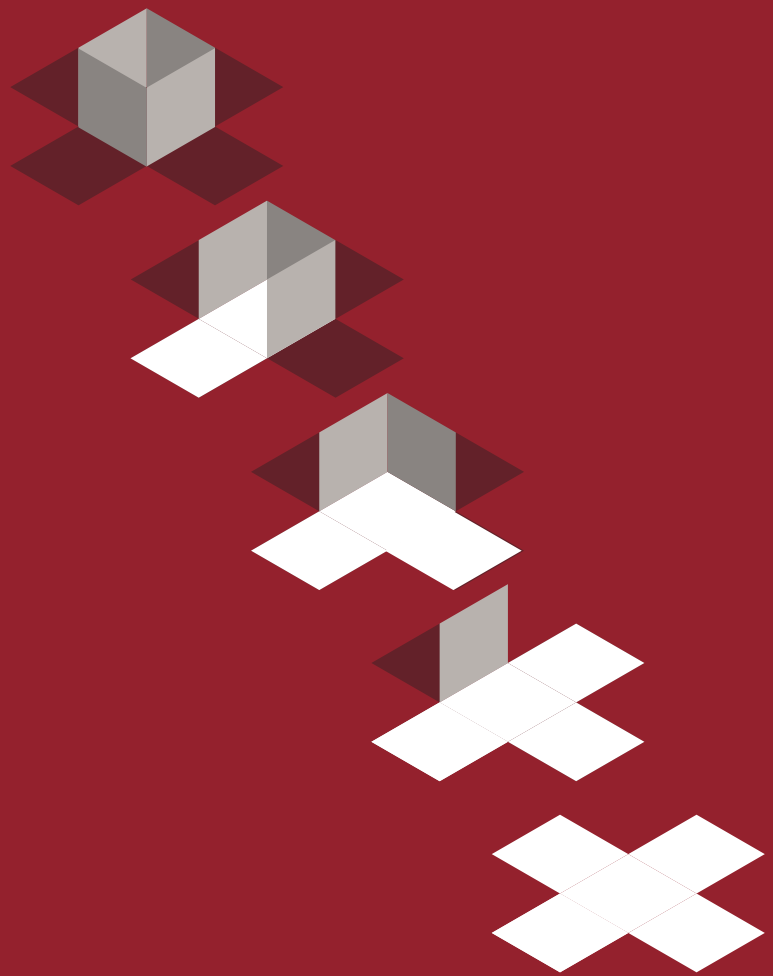


# Diskurse über das Fremde

Eine Chronik zu politischen Initiativen und Gegenentwürfen  
in der Schweiz

**50**  
Jahre EKM  
ans de la CFM  
anni della CFM



Kurzbericht im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Juni 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössische Migrationskommission EKM**

# Impressum

## **Herausgeber**

Eidgenössische Migrationskommission EKM,  
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern, [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch)

## **Autor**

Angelo Maiolino

## **Redaktion**

Simone Prodolliet, Sibylle Siegwart, Pascale Steiner

## **Titelbild**

Neuinterpretation des Plakats zur «Revision des Asyl- und Ausländergesetzes, 1987» (2020)

© Stephan Bundi, Atelier Bundi AG, Visuelle Kommunikation, 3067 Boll

## **Illustrationen**

Die Plakate stammen aus verschiedenen Schweizer Plakatsammlungen: der Schule für Gestaltung Basel, des Museums für Gestaltung Zürich/ Archiv Zürcher Hochschule der Künste, der Graphischen Sammlung der Schweizerischen Nationalbibliothek, der Bibliothèque de Genève, der Médiathèque Valais-Sion und des Schweizerischen Sozialarchivs Zürich.

Abbildungen 1 und 4: © Schweizer Demokraten

Abbildung 2: © Ursula Piatti

Abbildung 3: © Jean Leffel

Abbildung 5: © Edgar Küng

Abbildungen 6, 9 und 11: © GOAL AG

Abbildung 7: © economiesuisse

Abbildung 8: © Jürgen von Tomëi

Abbildung 10: © Medienbüro Selezione

## **Gestaltung**

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

## Vorwort

1970 befanden die stimmberechtigten Schweizer Männer über die als «Schwarzenbach-Initiative» bekannte Volksinitiative «Überfremdung». Fünfzig Jahre später wird das Schweizer Stimmvolk über die Initiative «für eine massvolle Zuwanderung» abstimmen. Einmal mehr wird die Zuwanderung zum zentralen politischen Problem der Schweiz hochstilisiert und dabei zugleich das Verhältnis zur EU in Frage gestellt. Der Historiker Angelo Maiolino fasst im vorliegenden Text die Geschichte dieser Haltung aus Abwehr, Fremdenfeindlichkeit und vom Mythos des autonomen, von niemandem abhängigen Nationalstaats zusammen.

Seit einem halben Jahrhundert lassen sich Gesellschaft und Politik von der Rhetorik über das Fremde treiben. Es gibt keine ältere, einfachere und leider auch erfolgreichere Politik, als «die Anderen» für alle Probleme verantwortlich zu machen. Das gilt nicht nur für Fremde und Ausländer, wie das heute meist der Fall ist. Über Jahrhunderte hinweg wurden die Juden, die schon lange hier lebten, angefeindet, oder auch Gruppen wie die Fahrenden, die einen anderen Lebensstil pflegten. Und über Jahrhunderte hat man sich aus konfessionellen Gründen bekämpft, in blutigen Kriegen ebenso wie in der Verunmöglichung der alltäglichen Nähe, der Separierung und der Eheverbote. Während des Ersten Weltkriegs zerbrach die Schweiz fast, weil sich Deutsch- und Französischsprachige gegenseitig Verrat vorwarfen und für die verfeindeten Kriegsmächte Partei ergriffen. Dieses alte Muster hat auch in der historisch einzigartigen Ära des Aufschwungs und Wohlstands nach dem Zweiten Weltkrieg seine Wirkung entfaltet, diesmal primär gegen die Migrierenden gerichtet.

Die Schweiz, die moderne Schweiz des Bundesstaates, hat es allerdings immer wieder geschafft, dieser destruktiven Haltung des Ausschlusses konstruktivere Lösungen der Integration entgegenzusetzen. Sie hat nach der Gründung des Bundesstaates die katholisch-konservativen Verlierer des Sonderbundkriegs nicht einfach drangsaliert und beherrscht, sondern in einem langwierigen Prozess nach und nach in das neue Staatswesen integriert. Die Umwälzungen der Industrialisierung schufen eine neue gesellschaftliche Gruppe, die Arbeiterschaft. Zunächst als vaterlandslose Gesellen diffamiert, wurden auch diese nach vielen Auseinandersetzungen und dem Generalstreik in Politik und Gesellschaft eingebunden. Noch länger hat es gedauert, bis die

Frauen endlich die ihnen zustehenden Rechte bekamen; ein Prozess, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Und die Gründer des Bundesstaates haben es geschafft, in einer Ära des nationalen Wahns, der eine gemeinsame Geschichte, Sprache, Kultur und Herkunft als Voraussetzung für das staatliche Zusammenleben propagierte, ein ganz anderes Modell, das des Miteinanders unterschiedlicher Sprachen und Kulturen, erfolgreich umzusetzen.

Wir haben ob der vielen lauten Abstimmungskämpfe gegen «Überfremdung» gar nicht bemerkt, wie sehr sich die Gesellschaft auch durch die Migration verändert hat, wie sehr die damaligen Migrantinnen und Migranten die Einheimischen von heute sind, wie sehr das Reden von «Wir» und den «Anderen» keinen Sinn macht, wenn ein Grossteil der Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat, wenn immer mehr Ehen binational geschlossen werden und immer mehr Menschen zwei oder mehr Pässe besitzen. Die Wirtschaft floriert trotz der dauernden Katastrophenankündigungen der Überfremdungsrhetoriker, sogar viele Arbeitsplätze können nicht besetzt werden, und weder die immer wieder beschworenen Ghettos noch das Explodieren der Kriminalitätsrate sind Wirklichkeit geworden. Mit einem Wort, das Zusammenleben all dieser Menschen im Alltag funktioniert ziemlich gut.

Es gilt, den Blick auf das Erreichte zu richten – darauf, dass keines der in den Abstimmungen verbreiteten Schreckensszenarien Wahrheit geworden ist und dass das Land überaus erfolgreich ist. Auch darauf, dass Migration weder gut noch schlecht, sondern einfach Realität ist, darauf, dass die billige Lösung der Fremdenfeindlichkeit keine ist, sondern primär von all den wichtigen Fragen ablenkt, mit denen sich diese Gesellschaft auseinandersetzen muss.

Das heisst nicht, dass man nicht auch über alle Probleme diskutieren soll, die mit Migration verbunden sind. Migration verursacht wie jeder gesellschaftliche Wandel viele Verwerfungen und Herausforderungen, die es zu lösen gilt. Aber nicht vor dem Hintergrund von «Wir» versus «die Anderen», sondern vor dem Hintergrund einer Welt und einer Gesellschaft, in der alle, wir alle, gefordert sind, zukunftsorientierte Lösungen zu finden.

Walter Leimgruber,  
Präsident der Eidgenössischen  
Migrationskommission EKM

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. «Überfremdung» – eine helvetische Wortschöpfung</b>	<b>6</b>
Forcierte Einbürgerung zur Senkung der Zahl der Ausländer	6
Furcht vor «Unerwünschten» und «geistige Landesverteidigung»	6
Überfremdungsdiskurse in den 1950er- und 1960er-Jahren	7
<b>3. Die Schwarzenbach-Initiative</b>	<b>8</b>
Ausländische Arbeitskräfte zur Deckung des Arbeitskräftemangels	8
Reaktionen auf die Einwanderung	8
Ausgrenzungsmechanismen	9
Von der «Fremdarbeiterfrage» zur «Fremdenfrage»	9
Schüren diffuser Ängste	10
<b>4. Überfremdungsinitiativen in den 1970er- und 1980er-Jahren</b>	<b>12</b>
Ökologische und sozialpolitische Argumente	12
Der Boden als «Heimat»	14
<b>5. Bedrohungsszenarien gegen gesellschaftlichen Wandel</b>	<b>15</b>
Weltpolitische Neupositionierung?	15
Neue Projektionsfläche für Ängste: Asylsuchende	16
Politische Erfolge	17
Wachstumskritische Argumente	18
<b>6. Gegenentwürfe für eine offene Schweiz</b>	<b>19</b>
Breite Opposition gegen Überfremdungsbefürworter	19
Die «Mitenand-Initiative» und der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz	19
Der Versuch, Einbürgerungen zu liberalisieren	20
Gegen eine Politik der Abschottung	21
Die Schweiz in Europa	22
<b>7. Fazit: Diskurse zwischen Abwehr und Offenheit</b>	<b>23</b>
Bibliographie	25
Illustrationen	26

## 1. Einleitung

Das Sprechen über Fremde, über Ausländerinnen und Ausländer, hat in der Schweiz eine besondere Ausprägung erfahren. Es entstand das Konzept der «Überfremdung», das das gesamte 20. Jahrhundert prägte. Dieses Konzept gehört zu den zentralen Semantiken des politischen Diskurses der Schweiz und fand bereits 1914 Einzug in die Amtssprache des helvetischen Bundesstaates. Mit der Wortschöpfung «Überfremdung» wurde an ein kollektives und individuelles Angstgefühl appelliert, eine «unkontrollierte» Einwanderung könne die Identität der heimischen Bevölkerung beeinträchtigen. In erster Linie vermittelt dieser Begriff eine Abwehrhaltung von «Patrioten» gegen Fremde, um das «Eigene» zu bewahren und zu verteidigen. Im Laufe der Zeit erhielt diese Abwehrstrategie verschiedene Konnotationen und richtete sich in ihren Anfängen gegen die Ostjuden, später gegen Sozialisten und Ausländer oder Flüchtlinge generell.

In den 1970er-Jahren erhielt die Denkfigur «Überfremdung» durch das Engagement des Parlamentariers James Schwarzenbach besonderes Gewicht. Die erste Überfremdungsinitiative, die zur Abstimmung kam und die als «Schwarzenbach-Initiative» in die Geschichte der Schweiz einging, war zugleich die Initialzündung für eine Reihe weiterer Initiativen, die die Zuwanderung in die Schweiz begrenzen wollten. Der Kampf gegen «unerwünschte Fremde» wurde mit harten Bandagen geführt. Neben einer hohen Emotionalisierung der öffentlichen Diskussion wurde das «Überfremdungsproblem» zur Schicksalsfrage der Nation hochstilisiert und im Laufe der Jahre in veränderter Form immer wieder aufgenommen. Ausländer und Flüchtlinge wurden damit nicht nur als Bedrohung für die unter Druck geratenen Arbeitsverhältnisse betrachtet, sondern vor allem auch als Gefährder der schweizerischen Kultur und Identität diffamiert. Dabei orientierten sich die Verfechter dieser Sichtweise an der imaginären Vorstellung einer homogenen nationalen Gemeinschaft mit gleichen Werten, gleicher Kultur und fest definierter Identität.

Auf der anderen Seite gab es aus unterschiedlichsten Kreisen stets auch Versuche, den Überfremdungsdiskurs zu bekämpfen und eine offenere und liberalere Ausländer- und Asylpolitik zu gestalten. Aus der Erfahrung der Schwarzenbach-Initiative entstand auf Bundesebene die heutige EKM – die

damalige «Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem» – mit dem Ziel, das Zusammenleben zwischen der einheimischen und der zugewanderten Bevölkerung zu verbessern. Im politischen Verfahren wurden zudem Initiativen lanciert, die wie die «Mitenand-Initiative» die rechtliche Besserstellung der Ausländerinnen und Ausländer anvisierten, oder Vorlagen zur Abstimmung gebracht, mit dem Ziel, die Einbürgerung zu vereinfachen und damit die «Anderen» vollwertig einzubeziehen. Auch bei den Abstimmungen zur Personenfreizügigkeit mit der EU wurde das Bild einer offenen Schweiz verteidigt und der Überfremdungsrhetorik der Kampf angesagt. Nicht zuletzt setzten sich die Behörden und viele zivilgesellschaftliche Organisationen dafür ein, über Massnahmen im Bereich der Integrationsförderung das Zusammenleben zwischen Einheimischen und Zugewanderten zu verbessern.

Im Folgenden soll eine begriffliche und historische Einordnung des Konzeptes der «Überfremdung» kritisch reflektieren. Die Analyse zur Schwarzenbach-Initiative wird die grundlegenden politischen Diskurse freilegen, die den späteren Überfremdungs-, Ausländer- und Asylinitiativen Pate standen. Zur Sprache kommen werden jedoch auch die Gegen Diskurse zugunsten einer liberalen und offenen Schweiz und die Massnahmen, die damit einhergingen. Im Fazit werden die dem Überfremdungsdiskurs zugrunde liegenden Diskurselemente auf ihre politisch-kulturellen Wirkungen befragt und den tatsächlichen Realitäten einer von Migration geprägten Gesellschaft gegenübergestellt.

## 2. «Überfremdung» – eine helvetische Wortschöpfung

Der Begriff der Überfremdung fand im Jahr 1900 in einer Veröffentlichung des Zürcher Armensekretärs Carl Alfred Schmid mit dem Titel «Unsere Fremdenfrage» das erste Mal Erwähnung. Mit dieser Schrift warnte Schmid vor einer «Überfremdung» der Schweiz. Obwohl vor dem Ersten Weltkrieg der Ausländeranteil in der Schweiz hoch war und in grösseren Städten sogar mehr als 30 Prozent betrug, fand das Konzept in der Öffentlichkeit und im politischen Diskurs zunächst kaum Beachtung.

### Forcierte Einbürgerung zur Senkung der Zahl der Ausländer

Erst mit Beginn des Ersten Weltkrieges wurde der Begriff in die offizielle Amtssprache aufgenommen. Im Jahre 1914 betonte der damalige Bundespräsident Ludwig Forrer, dass «die Tatsache der Überfremdung der Schweiz» feststehe. Die Lösung, dagegen vorzugehen, wurde in einer verstärkten Einbürgerung gesehen. Dabei wurde auch die Ablösung des *jus sanguinis* durch das *jus soli* in Betracht gezogen. Damit hätten Menschen, die in der Schweiz geboren werden, automatisch das Bürgerrecht erhalten: Der hohe Anteil von Ausländerinnen und Ausländern hätte rasch gesenkt und die Eingliederung ausländischer Staatsangehöriger erleichtert werden können. Das «Bundesgesetz vom 25. Juni 1903 betreffend Erwerb des Schweizer Bürgerrechts» hätte den Kantonen die Möglichkeit gegeben, ein partielles *jus soli* einzuführen. Allerdings machte kein Kanton davon Gebrauch.

Bemerkenswert an diesen Vorschlägen ist die Vorstellung, dass der hohe Ausländeranteil nicht in erster Linie als ein ethnisch-kulturelles, sondern vor allem als ein politisches Problem betrachtet wurde. Der Ausschluss der Ausländer von den politischen Rechten in der Schweiz wurde als Gefährdung der Demokratie gesehen.

Während des Ersten Weltkrieges wurde die innereuropäische Migration aufgrund der kriegerischen Handlungen verunmöglicht. Gleichwohl verschlechterte sich die Wohlstands- und Arbeitsplatzsituation für breite Bevölkerungsschichten drastisch, und Armutssphänomene prägten auch in der Schweiz den Alltag. Angesichts dieser Situation bestand für den neutralen Kleinstaat kein Anlass, vom bisherigen liberalen Verständnis des

freien Personenverkehrs, von dem Wirtschaft und Gesellschaft während Jahrzehnten profitiert hatten, abzurücken. Erst 1917, als der Bundesrat die «Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer» erliess und die Eidgenössische Fremdenpolizei schuf, wurde von den liberalen Positionen zur Einwanderung Abstand genommen. Neben der Furcht vor Flüchtlingsbewegungen aus dem zerfallenden Zarenreich stand auch das Anliegen nach verschärfter Kontrolle der ausländischen Bevölkerung im Land hinter diesem Paradigmenwechsel.

### Furcht vor «Unerwünschten» und «geistige Landesverteidigung»

Im November 1918 – also mit dem Ende des Ersten Weltkrieges – gingen weltpolitische Umwälzungen vor sich, die für die damaligen Generationen undenkbar erschienen. Ein bis anhin unhinterfragtes Ordnungssystem, welches Europa und die Welt über Generationen geprägt hatte, brach zusammen. Die alten Monarchien Europas – Deutschland, Österreich-Ungarn und Russland – verschwanden von der politischen Oberfläche. Neue Grenzen wurden gezogen, und neue Nationen entstanden. Die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg war jedoch nicht nur von politischen Umwälzungen geprägt, sondern auch von Instabilitäten in den jeweiligen alten und neuen Staaten. Hundertausende von Menschen ergriffen angesichts der Auseinandersetzungen und der damit einhergehenden Not die Flucht.

Vor diesem Hintergrund hatte die Fremdenpolizei vor einer bevorstehenden «Massenauswanderung» polnischer Juden gewarnt und die Polizeidirektoren der Kantone aufgefordert, die Zuwanderung dieser «äusserst unerwünschten Elemente» einzuschränken. Damit mutierte die bis anhin noch liberale Einwanderungspraxis hin zu einem – mitunter stark antisemitisch geprägten – restriktiven Einwanderungsregime.

In den 1930er-Jahren wurde unter Federführung von Bundesrat Philipp Etter versucht, ein geistiges Bollwerk gegen die totalitären Ideologien aus dem Ausland zu schaffen. Die Bemühungen kulminierten in der Ausrufung der «geistigen Landesverteidigung», womit eine bewusste Pflege des schweizerischen Kultur- und Sprachgutes sowie eine Rückbesinnung auf alteidgenössische Traditionen

propagiert wurden. Mit diesem Konzept wurde eine mythisch-nationale Identität geschaffen, die «nicht aus der Rasse, nicht aus dem Fleisch», sondern «aus dem Geist geboren»<sup>1</sup> worden sei. Zudem verfügte das Land mit dem 1931 verabschiedeten «Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer» auch über ein parlamentarisch legitimes Mittel zur Abwehr gegen das Fremde.

Im Jahre des Machtaufstiegs der Nationalsozialisten in Deutschland legten die Schweizer Behörden die bis 1944 angewandte Unterscheidung zwischen politischen und anderen Flüchtlingen fest. Als politischer Flüchtling galt nur, wer persönlich verfolgt war. Dieser Kategorie wurden vorwiegend hohe Staatsbeamte und Führer von Linksparteien zugeteilt. Infolge dieser engen Auslegung gewährte die Schweiz von 1933 bis 1945 insgesamt nur 644 Personen politisches Asyl. Alle anderen Flüchtlinge – darunter auch die bedrohten Juden – galten explizit nicht als politisch Verfolgte, sondern bloss als Ausländer. Ihre Behandlung regelte das Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern, das 1934 in Kraft trat.

de Tatsache», forderten vom Bundesrat von Jahr zu Jahr stärkere Massnahmen zur Regulierung der Anzahl ausländischer Arbeitskräfte und mussten dann schliesslich, als es 1970 mit der Schwarzenbach-Initiative um einen drastischen Abbau ging, ihrer Basis erklären, dass dies der falsche Weg sei. Schliesslich opponierten die Gewerkschaften gegen die Schwarzenbach-Initiative, weil sie bei einer Annahme Konjunkturereinbussen sowie eine zunehmende Fremdenfeindlichkeit in den eigenen Reihen befürchteten.

### Überfremdungsdiskurse in den 1950er- und 1960er-Jahren

Während der 1950er-Jahre drückte sich die Überfremdungsemantik primär in einer konjunkturpolitisch und ökonomisch begründeten Sprechweise aus. In dieser Zeit mehrten sich innerhalb der gewerkschaftlichen Linken Stimmen, die vor einer «Überfremdungswelle» warnten. Die Gewerkschaften trauten der wirtschaftlichen Erholung nach dem Zweiten Weltkrieg nicht und befürchteten bei einem allfälligen Konjunkturereinbruch massive Arbeitslosigkeit. Weiter sahen die schweizerischen Arbeiter in den ausländischen Arbeitnehmern Konkurrenten. «Um die politische, kulturelle und sprachliche Eigenart der Schweiz zu erhalten und eine Überfremdung zu verhindern», forderten die Gewerkschaften, dass «der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte einer Kontrolle zu unterstellen und der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes anzupassen» sei.<sup>2</sup>

In den folgenden Jahren verfolgten die Gewerkschaften eine Strategie, die nur scheitern konnte. Sie sprachen von «Überfremdung als feststehen-

1 Botschaft des Bundesrates 9. Dezember 1938.

2 Gewerkschaftskorrespondenz, 3/1961. Zitiert in: Gfrörer 2001, S. 39.

### 3. Die Schwarzenbach-Initiative

Die konkreten Versuche zur Beschränkung der ausländischen Bevölkerung und Bekämpfung der «Überfremdung» mittels Volksinitiativen stammen aus der Zeit des Wirtschaftsbooms nach dem Zweiten Weltkrieg. In dieser Zeit erlebte die Schweiz die grösste Zuwanderung ihrer Geschichte. Im Zuge des schnellen Wachstums der Wirtschaft, insbesondere des Industriesektors, wanderten Hunderttausende ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter ins Land ein.

#### Ausländische Arbeitskräfte zur Deckung des Arbeitskräftemangels

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs befürchteten die Verantwortlichen in Wirtschaft und Politik, ausgehend von den Erfahrungen nach dem Ersten Weltkrieg, dass eine grosse Arbeitslosigkeit eintreten würde. Diese Befürchtung erfüllte sich nicht. Vielmehr profitierte der unversehrt gebliebene Produktionsapparat in der Schweiz vom Aufbau der zerstörten Infrastrukturen und Fabriken in Europa. Der wunde Punkt für die schweizerische Wirtschaftspolitik war, entgegen jeglicher Prognosen, der Mangel an Arbeitskräften. Bereits Mitte 1946 schätzte der Delegierte für Arbeitsbeschaffung, dass in der Schweiz 100 000 Arbeitsplätze nicht besetzt werden konnten. Diese sollten mit ausländischen Arbeitskräften gedeckt werden. Der Bundesrat hatte hierfür schon im Oktober 1945 die notwendigen Vorkehrungen getroffen. Er meinte, dass es im Interesse eines «ungestörten Produktionsablaufs» läge, wenn «in beschränktem Umfang Arbeitsbewilligungen an ausländische Arbeiter» erteilt würden.<sup>3</sup> Zum selben Zeitpunkt kontaktierte der Bundesrat die Nachbarländer, um festzustellen, unter welchen Bedingungen Arbeitskräfte aus diesen Ländern beigezogen werden könnten. Die Verhandlungen waren aber nur mit Italien erfolgreich, da die Besatzungsmächte die Ausreise von Arbeitskräften aus Deutschland und Österreich nicht erlaubten.

1947 erteilten die Bundesbehörden für 150 000 italienische Arbeiter und Arbeiterinnen erstmalige Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen. Diese Arbeitskräfte wurden in der Landwirtschaft und in der Textilindustrie eingesetzt, in Branchen also,

die niedrige Löhne bezahlten und deshalb Mühe hatten, dafür Einheimische zu finden.

Zwischen 1950 und 1960 stieg das Bruttoinlandprodukt jährlich um durchschnittlich 4,3 Prozent. Das reale Pro-Kopf-Einkommen verdoppelte sich zwischen 1950 und 1970, und zwischen 1950 und 1960 wurden 240 000 industrielle und gewerbliche Arbeitsplätze geschaffen. Der ausgetrocknete schweizerische Arbeitsmarkt schrie somit regelrecht nach Arbeitskräften aus dem Ausland, so dass sich zwischen 1958 und 1964 die Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte von 363 000 auf 721 000 beinahe verdoppelte.

#### Reaktionen auf die Einwanderung

Die Einwanderung vorwiegend italienischer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wurde nicht nur von den Behörden, sondern auch von den Gewerkschaften als Gefahr für Kultur und Wohlstand des Landes gesehen. Elmar Mäder, Direktor der Fremdenpolizei, beklagte, «dass zahlreiche dieser Arbeitskräfte qualitativ immer mehr zu wünschen übrig lassen und in geringerer Masse fähig sind, sich an unsere Verhältnisse anzupassen». Diese Entwicklung drohe sich noch zu verschärfen, weshalb «neue fremdenpolizeiliche Massnahmen» notwendig seien.<sup>4</sup>

Die Gewerkschaften ihrerseits sahen in der grossen Anzahl ausländischer Arbeitnehmender eine Gefahr für den Werkplatz Schweiz, so dass im Jahre 1953 auf einer Konferenz über «vorsorgliche Massnahmen gegen die Überfremdung des Arbeitsmarktes» diskutiert wurde. Insbesondere die Befürchtung der gewerkschaftlichen Linken, die in den «Fremdarbeitern» potenzielle «Lohn-drücker» sah, führte dazu, dass auch aus diesen Kreisen mehrfach vor einer «Überfremdungsgefahr» gewarnt wurde.

Das «Unbehagen in der Arbeiterschaft» brachte neue politische Kräfte hervor, die die politischen Diskussionen über das Fremde der nachfolgenden Jahrzehnte prägen sollten. So wurde 1961 vom Winterthurer Sulzer-Monteur Fritz Meier die «Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat» gegründet. Aber erst nachdem der

<sup>3</sup> Zitiert in: Riedo 1964, S. 111.

<sup>4</sup> Zitiert in: Buomberger 2004, S. 18.



Patriziersprössling James Schwarzenbach die Führung der Partei übernommen hatte und die zweite Überfremdungsinitiative (die erste der Zürcher Demokraten wurde 1968 zurückgezogen) lancierte, gewann die Thematik an diskursiver Breite und Virulenz in der Öffentlichkeit. Die Emotionalisierung des Themas und die Verknüpfung populistisch begründeter Gegensätze des «oben gegen unten», respektive «Elite gegen einfaches Volk» sowie «wir gegen sie», respektive «echte Schweizer gegen Ausländer und Nestbeschmutzer» bescherten dieser Initiative einen beachtlichen Erfolg.

### Ausgrenzungsmechanismen

Die Menschen aus dem Süden, die damals die schweizerischen Fabrikhallen füllten, waren gemäss dem damaligen gesellschaftlichen Klima für viele Einheimische unzivilisierte und von zwielichtigen politischen Ideen vernebelte «Tschinggen». Von James Schwarzenbach wurden sie in rassistischer Manier als «artfremdes Gewächs» betitelt.<sup>5</sup> Von der schweizerischen Fremdarbeiterpolitik mit ihrem diskriminierenden Instrument des Saisonierstatuts wurden sie als ersetzbare Masse gesehen.

Frauen, aber vor allem Kinder, die keine Arbeitskraft zu verkaufen hatten, waren nicht erwünscht, und Niedergelassene durften ihre Kinder nur dann nachziehen, wenn sie eine angemessene Wohnung vorweisen konnten. Wann eine Wohnung aber angemessen war, entschieden aufgrund ihres «Ermessens» die Behörden der Wohngemeinde. In dieser Zeit lebten in der Schweiz Tausende von klandestinen Kindern, die ein verstecktes Dasein fristen mussten, damit sie von den Behörden nicht ausgeschafft wurden. Laut Schätzungen lebten im Jahr 1970 zwischen 10 000 und 15 000 versteckte Kinder in der Schweiz.

Die institutionellen Ausgrenzungsmechanismen wurden im Alltag von weiteren Diskriminierungsformen begleitet. Die Aufschrift «Für Hunde und Italiener verboten», die am Eingang vieler Lokale und Restaurants bis Mitte der 1970er-Jahre angebracht war, war nur eine dieser Ausdrucksformen der Ausgrenzung. Kurz: Immigrantinnen und Immigranten wurden ausschliesslich auf der Arbeitsstelle geduldet, im Alltag sollten sie unsichtbar bleiben. Eingewanderte Arbeitskräfte wurden zu-

dem als «Gastarbeiter» tituiert, weil davon ausgegangen wurde, dass diese, eben wie Gäste, früher oder später in ihr Herkunftsland zurückkehren würden. Viele blieben jedoch in der Schweiz. Die Versuche der Landesregierung, die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte mit Kontingenten zu bremsen, 1963 für Unternehmen und 1970 auf nationaler Ebene, hatten wenig Erfolg. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung stieg zwischen 1950 und 1973 von 6 auf 17 Prozent.

Viele Schweizerinnen und Schweizer fühlten sich angesichts der Anwesenheit der Menschen, die nur ihrer Arbeitskraft wegen geholt worden waren, in ihrem kulturellen Selbstverständnis und an ihrem Arbeitsplatz bedroht. Manche befürchteten, nicht mehr «Herr im eigenen Haus» zu sein und durch die Konkurrenz «der Ausländer» an Wohlstand zu verlieren.

### Von der «Fremdarbeiterfrage» zur «Fremdenfrage»

In den 1960er-Jahren erwies sich das Verständnis von «Überfremdung» aus einer kulturprotektionistischen Perspektive als die dominante politische Grundeinstellung, welche von wesentlichen Teilen der schweizerischen Öffentlichkeit geteilt wurde. Zwei massenmedial inszenierte Ereignisse führten 1964 zu einer tief greifenden Radikalisierung im Denken über die Fremden und räumten noch allfällig vorhandene konjunkturpolitische Überlegungen aus dem Weg. Das «Abkommen über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz» sowie die Veröffentlichung des «Berichts der bundesrätlichen Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte» verlagerten die Thematik in ein kulturprotektionistisches Setting, in welchem das Konstrukt der nationalen Eigenart wegweisend war.

Wenige Veröffentlichungen der Behörden entfalteten eine so nachhaltige Wirkung wie besagter Bericht. Die Studienkommission befand, dass sich die Schweiz «im Stadium einer ausgesprochenen Überfremdungsfahr» befinde.<sup>6</sup> Die «übermässige Zunahme fremder Einflüsse» bedrohe die nationale Eigenart, welche die «wichtigste Grundlage unserer staatlichen Eigenständigkeit» sei. Diese sei nämlich «tief im Gefühlsmässigen verankert und umfasst einige typische Merkmale, die weit

5 James Schwarzenbach. «Im Dienste der Sauberkeit». In: Der Republikaner. Nr. 12. 3.9.1971.

6 Alle nachfolgenden Zitate aus dem Bericht des BIGA, Bern 1964.

in die Vergangenheit zurückreichen». Daraus zog die Kommission den Schluss: «Der Kampf gegen die Überfremdung ist daher für die Schweiz auch heute eine Aufgabe von nationaler Bedeutung.» Damit mutierte ab 1964 die Ausländerfrage von der «Fremdarbeiterfrage» zur «Fremdenfrage» mit Betonung auf Bewahrung und Schutz der schweizerischen Kultur und Lebensformen.

Die Überfremdungsängste wurden durch die fixe Idee gespeist, dass ohne dauernde Abwehr das «Eigene» durch das «Andere» verdrängt und die nationale Eigenart gefährdet würden. Doch worin bestand die zu schützende nationale Eigenart? Die Antwort dazu, so meinte schon die Studienkommission im Jahre 1964, sei «schwer mit Worten zu umschreiben». Das eidgenössische Bewusstsein sei «langsam im Verlaufe von Jahrhunderten gewachsen, und es braucht in der Regel Generationen, um es zu erwerben». Diese Eigenart helfe das individuelle sowie das soziale Leben richtig zu entziffern und garantiere die Existenz des Kleinstaates im Herzen Europas.

Schwarzenbach ging bei seiner Definition der schweizerischen Eigenart weiter und schrieb dieser die «Bürgertugenden des Verzichtens und des Masshaltens, die unserem geordneten Staatswesen zugrunde liegen»<sup>7</sup>, zu. Diese erst würden die Eidgenossenschaft und das «Eidgenössische» ausmachen und seien daher mit Einwanderung «absolut unvereinbar». Schwarzenbach sprach dabei bewusst von der «Eidgenossenschaft». Dieses Modell gelte es voranzutreiben, und nicht das moderne Modell des Bundesstaates, das aus «Profitgier» eine Vermischung der schweizerischen Eigenart durch fremde und südländische Mentalitäten zulasse.

In seinem Bedrohungsszenario nahm die Konzeption von «Überfremdung» vielfältige Formen an, da sie nicht nur geistige, sondern auch politische und wirtschaftliche Aspekte einbezog, die den gemeinsamen Kern der «schweizerischen Eigenart» ausmachten und deren angebliche kulturelle Überlegenheit verteidigen sollten. Mit dem Zusammenführen der Gedankengebilde «Überfremdung» und «geistige Landesverteidigung» warnte Schwarzenbach vor einer «geistigen Überfremdung», da die fremde Mentalität der Ausländerinnen und Ausländer die geistig-seelische Grundlage des

«Schweizertums» kontaminiere. In der Anwesenheit vieler italienischer Arbeiterinnen und Arbeiter sah er das unmittelbare Risiko einer militanten Arbeiterschaft, die auch vor Kampfmitteln wie dem Streik nicht zurückschrecken würde. Italienische Arbeiterinnen und Arbeiter seien umstürzlerische Kommunisten, die die schweizerischen Gewerkschaften unterwandern und diese auf einen militanten sozialistischen Kurs bringen würden. Damit wäre auch der «Arbeitsfrieden» gefährdet.

### Schüren diffuser Ängste

Schwarzenbachs Diskurs über die Ausländerinnen und Ausländer basierte auf einem xenophoben Fundament, das über mehrere Jahrzehnte hinweg geprägt worden war. Nicht zuletzt leistete der Versand des fremdenfeindlich gehaltenen Zivilverteidigungsbuchs<sup>8</sup> 1969 in alle Haushalte der Schweiz der Konstruktion des «Anderen» Vorschub und zementierte das Bild des «gefährlichen Fremden».

Für James Schwarzenbach, der vor seiner Kandidatur für die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat ein glühender Verehrer



Abbildung 1: Volksinitiative «Überfremdung» (Schwarzenbach-Initiative), 1970

7 James Schwarzenbach. Die Überfremdung der Schweiz – wie ich sie sehe. Zürich 1974.

8 Vgl. Engeler 1990.

Benito Mussolinis und Francisco Francos sowie der faschistischen Staatsordnung war, stellten die italienischen Migranten eine existenzielle Gefahr für die schweizerische Eigenart und für das Land dar. Damit manipulierte der Intellektuelle aus gutem Hause das Unbehagen des einfachen Mannes. Indem er die Angst vor einer Überfremdung schürte, konnte er grosse Resonanz in der Öffentlichkeit und Sichtbarkeit auf dem politischen Parkett gewinnen.

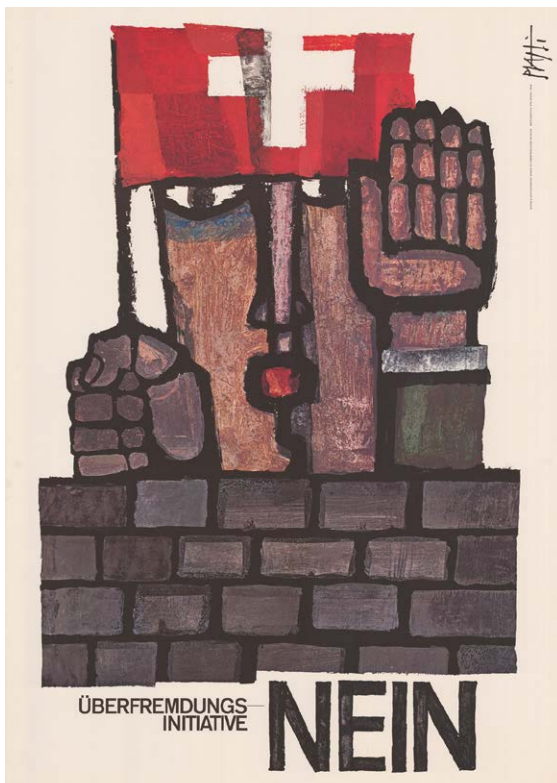
Bei einer Rekordstimmeteiligung von 74 Prozent erhielt die Initiative am 7. Juni 1970 die Zustimmung von 46 Prozent der Stimmbevölkerung, von welcher die Frauen noch ausgeschlossen waren. Während sich in der Schweiz Vertreter der etablierten Parteien, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften die Augen rieben, löste das Resultat in ganz Europa ein enormes Echo aus.

Das Abstimmungsresultat zeigte, dass die Überfremdungsangst nicht nur weitverbreitet war, sondern auch, dass ein Unbehagen gegenüber Fremden, eine Skepsis gegenüber politisch Etablierten sowie eine Sehnsucht nach einer unverrückbaren schweizerischen Identität im politisch-kulturellen Bewusstsein Eingang gefunden hatten. Die Behör-



**Abbildung 3:** Volksinitiative «Überfremdung» (Schwarzenbach-Initiative), 1970

den waren über das Ergebnis der Abstimmung überrascht und beschlossen, eine «Konsultativkommission zur Behandlung des Überfremdungsproblems» einzusetzen, um der Besorgnis in der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen, aber auch, um die soziale Eingliederung der Ausländerinnen und Ausländer an die Hand zu nehmen. Die Kommission trug zunächst den Namen «Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem», änderte im Verlauf der nachfolgenden Jahre mehrmals die Bezeichnung und berät heute als Eidgenössische Migrationskommission EKM Bundesrat und Verwaltung in Migrationsfragen.



**Abbildung 2:** Volksinitiative «Überfremdung» (Schwarzenbach-Initiative), 1970

## 4. Überfremdungsinitiativen in den 1970er- und 1980er-Jahren

Der Geist der Überfremdung fand in abgewandelter Form und in verschiedenen politischen Tonalitäten in den folgenden Jahren immer wieder Resonanz in der Bevölkerung und auf dem politischen Parkett. Im Anschluss an die Abstimmung von 1970 lancierten die «Nationale Aktion» sowie eine weitere kleine Partei am äussersten rechten Rand des politischen Spektrums, die «Schweizerische Republikanische Bewegung», insgesamt vier weitere Initiativen, die allesamt die Begrenzung der ausländischen Bevölkerung mit der Bewahrung der schweizerischen Unabhängigkeit, dem Schutz der Landschaft und vor allem mit der «Reinhaltung» schweizerischer kultureller Eigenart in Verbindung brachten.

### Ökologische und sozialpolitische Argumente

Am 20. Oktober 1974 wurden die Stimmberechtigten an die Urne gerufen, um «Gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz»

zu befinden. In dieser Initiative verknüpften sich mehrere Problemlagen der damaligen Zeit. Die Nationale Aktion entwickelte nach dem Wegzug von Schwarzenbach – der die Partei im Jahre 1971 aufgrund interner Streitigkeiten verlassen und daraufhin die Republikanische Bewegung gegründet hatte – mit dem neuen Vorsitzenden, dem ETH-Agraringenieur und Bundesbeamten Valentin Oehen, eine nationalökologische Komponente. Aus der Sicht von Oehen bedrohten das Bevölkerungswachstum und die damit von ihm heraufbeschworenen ökologischen Katastrophen die schweizerische Natur und Landschaft, weshalb der Kampf gegen die Überfremdung auch ein Kampf für den Schutz der Natur sei. Mit dieser Rhetorik wurde ausserdem der Wohnungsmangel angesprochen. So behauptete die Nationale Aktion: «Die beste Massnahme gegen die Wohnungsnot: Fremdarbeiter-Abbau».

Die Initiative fand jedoch wenig Zustimmung. Nur 34,2 Prozent der Stimmbewölkerung unterstützten das Vorhaben, die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer auf 500 000 zu beschränken und den maximalen Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Kantonen auf 12 Prozent zu fixieren. Zudem wollte die Initiative, dass Schweizer Arbeitnehmende wegen wirtschaftlicher Rationalisierungen nicht entlassen würden, wenn Ausländerinnen und Ausländer im gleichen Betrieb beschäftigt waren. Die geringe Zustimmung auf die Vorlage ist darauf zurückzuführen, dass die Öffentlichkeit von einer starken Gegnerschaft seitens der grossen Parteien mobilisiert wurde, bei welcher sich auch Persönlichkeiten wie Altbundesrat Nello Celio, der Schriftsteller Adolf Muschg oder der damalige Inlandredaktor des «Blick», Arthur Honegger, die alle vom Ausgang der Schwarzenbach-Initiative schockiert waren, zu Wort meldeten. Zudem verstärkten die Gewerkschaften, die in den 1960er-Jahren Ängste gegenüber «Fremden» noch selber geschürt hatten, Integrations- und Organisationsbemühungen für Arbeitsmigrierende.

Am 13. September 1977 lancierte die Republikanische Partei die «IV. Überfremdungsinitiative». Diese verlangte die Begrenzung der ausländischen Bevölkerung auf 12,5 Prozent. Im Falle eines Überstehens dieser Marke sollten Aufenthaltsbewilli-



Abbildung 4: Volksinitiative «gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz», 1974

gungen nicht verlängert werden, um einen Rechtsanspruch auf Niederlassung zu verhindern. Faktisch hätte die Annahme dieser Initiative bedeutet, dass der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung innert zehn Jahren insgesamt um rund 300 000 Menschen hätte vermindert werden sollen.

In einer Nationalratsdebatte erklärte Schwarzenbach jedoch, dass die Initiative «nach wie vor auf dem Standpunkt des BIGA (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit)-Berichts von 1963 [siehe]: «Der Kampf gegen die Überfremdung ist eine Aufgabe von nationaler Bedeutung.» Die Initiative vermeide sogar «menschliche Härte, indem sie die Frist für den geforderten Abbau auf zehn Jahre verlängert». Und an die Adresse der Regierung gerichtet: «Das Volk wird Ihnen nicht folgen.»<sup>9</sup> Dieser Zusatz ist interessant, zumal er damit in rhetorischer Weise einen Widerspruch zwischen der politischen Elite und dem «Volk» konstruierte – ein typisches Merkmal einer rechtspopulistischen Strategie. Schwarzenbach suggerierte, dass er sich nicht an Parlament und Regierung richte, sondern an «das Volk». Als Reaktion darauf betonte Bundesrat Furgler, dass sehr wohl von menschlicher Härte gesprochen werden dürfe, zumal es einen Unterschied gebe «zwischen Menschen, die freiwillig gehen, und Menschen, die ausgewiesen werden». Eine Zustimmung zur Initiative würde die volkswirtschaftlichen Nachteile für die Schweiz vergrössern, was eine Isolation der Schweiz im internationalen Raum bedeute. Durch die Wegweisung von Zehntausenden von Ausländern könne eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung der betroffenen Ausländer nicht vermieden werden, «was unserem Ansehen schweren Schaden zufügen müsste».<sup>10</sup>

Aus Sicht der Regierung wurden mit der Initiative die liberalen Grundwerte der Schweiz bedroht. Nebst einer humanitären Tradition, die es mit der Ablehnung dieser Initiative zu wahren galt, sollte auch der gute Ruf der Schweiz – zumal dieser im Nachgang der Abstimmung vom Juni 1970 arg gelitten hatte – wiederhergestellt und die Vertrau-



Abbildung 5: Volksinitiative «gegen die Überfremdung und Überbevölkerung der Schweiz», 1974

enswürdigkeit als verlässliche internationale Wirtschaftspartnerin gefestigt werden.

Auch die Initiative von 1977 fand wenig Anklang. Gerade einmal 29,5 Prozent der Stimmbevölkerung bejahte die anvisierten Forderungen. Der Grund für die geringe Zustimmung ist wiederum in der starken öffentlichen Mobilisierung seitens der Gegner zu sehen, vor allem aber in der im Jahre 1974 einsetzenden wirtschaftlichen Rezession. In der Folge des Oktoberkrieges von 1973 zwischen Israel und Ägypten drosselten die arabischen Erdöl exportierenden Länder ihre Fördermengen, sodass der Preis für Erdöl auf dem Weltmarkt in die Höhe schoss. Die industrielle Produktion musste in der Folge massiv reduziert werden, was den Verlust vieler Arbeitsplätze bedeutete. In der Schweiz verloren damit Saisoniers und Jahresaufenthalter, die nur aufgrund ihrer Arbeitsstelle zum Aufenthalt berechtigt waren, ihren Aufenthaltsstatus. Zwischen 1974 und 1976 verliessen rund 300 000 ausländische Arbeitskräfte die Schweiz, die Folgen der Rezession wurden «ausgelagert». Die Forderungen der Überfremdungsrhetoriker schienen sich wie von selbst zu erfüllen.

<sup>9</sup> Rede vor dem Nationalrat von Nationalrat James Schwarzenbach (Schweizerische Republikanische Bewegung) am 20. September 1976. In: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1976, Band III, Herbstsession Nationalrat, S. 892–893.

<sup>10</sup> CVP-Bundesrat Kurt Furgler vor dem Nationalrat am 20. September 1976. In: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1976, Band III, Herbstsession Nationalrat, S. 903–904.

### Der Boden als «Heimat»

In den 1980er-Jahren kehrte die Überfremdungsdebatte mit zwei weiteren Volksinitiativen der Nationalen Aktion in die Öffentlichkeit zurück. Die Initiative «Gegen den Ausverkauf der Heimat» verknüpfte die Forderung nach Begrenzung der Zahl der Ausländer erneut mit kulturprotektionistischen und ökologischen Argumenten. Sie erzielte am 20. Mai 1984 ein beachtliches Resultat von 48,9 Prozent Ja-Stimmen. Die am 4. Dezember 1988 zur Abstimmung gelangte Initiative «Für die Begrenzung der Einwanderung» erhielt eine Zustimmung von 32,7 Prozent. In den 1960er- und 1970er-Jahren hatte der Zustrom von ausländischem Vermögen auf dem schweizerischen Finanzplatz und Immobilienmarkt zugenommen. Die spekulative Nachfrage nach Boden bewirkte eine Verteuerung der Mieten, was in der Schweiz wegen der grossen Zahl von Mietverhältnissen ein akutes Problem darstellte. Zwischen 1961 und 1980 wurden 57 678 Bewilligungen zum Verkauf von 5809 Hektaren Boden an Ausländerinnen und Ausländer zum Preis von 13 Milliarden Franken erteilt, was im Bundesparlament zu sechzig Vorstössen betreffend die «Bodenfrage» führte.<sup>11</sup> Aus der Perspektive von Valentin Oehen drohte der «Ausverkauf der Heimat». Mit der Initiative sollte ein vollständiger Bewilligungsstopp für Grundstücks- und Ferienwohnungsverkäufe an nicht in der Schweiz niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesverfassung verankert werden. Trotz eines Gegenvorschlags – der sogenannten Lex Friedrich –, welcher das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland verschärfte, erreichten die Initianten einen überraschenden Erfolg.

Aus einer ideologiekritischen Perspektive gewinnt das Konzept des «Bodens» im politischen Diskurs der Nationalen Aktion eine mythische Bedeutung. Der Schutz des einheimischen Bodens gegen «Überfremdung» sollte gleichsam den Schutz der schweizerischen Kultur gegen ausländische Einflüsse garantieren. In der Verknüpfung der Sorge um den Erhalt der Natur mit dem Bestreben um die «Reinhaltung» der schweizerischen Identität verbirgt sich ein mythischer Rückgriff auf den Boden als identitätsstiftendes Merkmal des Schweizerseins. Der «Schweizerboden» gewinnt in dieser Auslegung völkische Gestaltungskraft.<sup>12</sup> Das Schweizertum beruht gemäss diesem Verständ-

nis gewissermassen auf tektonisch-geologischen Faktoren. Schon während des Zweiten Weltkriegs war die tektonische Beschaffenheit der Schweiz im Réduit-Mythos zum Hort von Wehrhaftigkeit, Identität und Heimat emporstilisiert worden und hatte es ermöglicht, die Schweiz als Naturmonument zu begreifen. Sinnbildlich dafür standen die Bauern, die den Boden beackern, und die den freien, arbeitsamen und demokratischen Bürger mit ungebrochenem Willen zur wehrhaften Verteidigung von Freiheit, Unabhängigkeit und Neutralität verkörpern.

<sup>11</sup> Neidhart 2019.

<sup>12</sup> Vgl. Tanner 1995, S. 20.

## 5. Bedrohungsszenarien gegen gesellschaftlichen Wandel

Mit Beginn der 1990er-Jahre schwanden viele weltpolitische Gewissheiten, die bis anhin gegolten hatten. Innerhalb von wenigen Monaten geschah das, was viele nie für möglich gehalten hätten: Die realsozialistischen Länder im Osten und die Sowjetmacht kollabierten, die deutsch-deutsche Vereinigung kam zustande. Gleichzeitig gingen friedliche Revolutionen in blutige Auseinandersetzungen über, und Kämpfe um nationale Identität, Territorien und natürliche Produktionsmittel entbrannten. Damit wurden weltweit neue Flüchtlings- und Migrationsbewegungen in Gang gesetzt, die in Richtung der «Sieger der Geschichte» zogen. Die westlichen Hochlohnländer sahen sich ausserdem mit einer zunehmenden Immigration aus aussereuropäischen Ländern konfrontiert, die an der Schwelle zu Modernisierung und Industrialisierung standen.

Auch die weltwirtschaftspolitischen Grundlagen veränderten sich. Das Ende der Sowjetunion wurde als Triumph des liberalen Kapitalismus gefeiert und brachte eine Expansion in neue Märkte, eine zunehmende Liberalisierung von Arbeitsmärkten, grenzüberschreitende Handelsbeziehungen sowie die Umstrukturierung der Volkswirtschaften im Osten mit sich. Aus Sicht der schweizerischen Politik akzentuierten diese unerwartet raschen weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Veränderungen zwei grundlegende Probleme. Die Schweiz befand sich zu Beginn der 1990er-Jahre in einer wirtschaftlich schwierigen Situation. Nach der Aufschwungsphase in den 1980er-Jahren, die insbesondere dem Bauboom zu verdanken war und die mit einer Überteuerung auf dem Hypothekenmarkt einherging, geriet die Wirtschaft in eine Schiefelage. Das Wirtschaftswachstum blieb bereits 1990 aus, und der Bauboom schlug in eine Immobilienkrise um. Die Arbeitslosigkeit stieg in den folgenden Jahren. Von 0,5 Prozent im Jahre 1990 auf 4,5 Prozent im Jahre 1993 und über 5 Prozent im Jahr 1997. In der Folge nahmen die Ängste vor Besitzstandseinbussen und vor steigenden Arbeitslosenzahlen zu.

### Weltpolitische Neupositionierung?

Die Umwälzungen führten in der Schweiz zur Frage nach einer weltpolitischen Neupositionierung. Die starken wirtschaftlichen Verflechtungen mit

den europäischen Nachbarn und die neue weltpolitische Konstellation ab 1990 liessen bei den politischen Verantwortlichen die Überzeugung heranreifen, dass eine stärkere Integration der Schweiz in die Europäische Gemeinschaft (EG) die wirtschaftliche Krisensituation lösen und das Land im internationalen Standortwettbewerb besser positionieren könne. Das Land sollte dadurch grössere wirtschaftliche Impulse erhalten und im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung auch die eigenen verkrusteten Wirtschaftsstrukturen wie etwa das Kartellrecht, das verwinkelte Subventionssystem oder das komplexe diskriminierende Einwanderungsregime aufbrechen, um damit auf dem Weltmarkt konkurrenzfähiger werden zu können. Am 20. Mai 1992 überreichte der Leiter der Schweizer Mission in Brüssel, Benedikt von Tschanner, der EG ein offizielles Schreiben, in dem die Schweiz um die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen nachsuchte.

Tatsächlich bewegte sich die EG in Richtung einer stärkeren europäischen Integration und Festigung eines liberalen interdependenten Wirtschaftsraumes. Die Bemühungen auf europäischer Ebene kulminierten 1993 im Maastrichter-Vertrag, womit die EG in die Europäische Union überführt wurde – mit überstaatlichen politischen Institutionen, einer eigenen Rechtsprechung und unveränderbaren wirtschaftlichen Garantien wie freier Personen-, Waren- und Güterverkehr innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums.

Der von Bundesrat und Bundesversammlung vorgeschlagene Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum musste durch das obligatorische Referendum bestätigt werden. Am 6. Dezember 1992 wurde die sogenannte «EWR-Abstimmung» bei einer hohen Stimmbeteiligung von 79 Prozent mit 50,3 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Die Befürworter, zu denen neben den Bundesratsparteien FDP, CVP und SPS auch die wichtigsten Wirtschaftsverbände und die meisten Kantonsregierungen des Landes gehörten, erlebten einen Schock. Der SVP und der Aktion für eine unabhängige Schweiz (AUNS) war es gelungen, mit einer Kampagne, die an den Nationalstolz und den Mythos des starken, unabhängigen Alpenlandes appellierte, welches einen Sonderfall inmitten

Europas darstelle, die Stimmung in der Bevölkerung zu kippen. Mit dieser Rhetorik läuteten die SVP und die AUNS eine plebiszitäre Mobilisierung gegen das ein, was sie einen «Kolonialvertrag» nannten. Zudem predigten sie ein Geschichtsbewusstsein, das die Schweiz zum Hort der Freiheit, Unabhängigkeit und Neutralität und zur wehrhaften Bastion gegen äussere Einflüsse und Bedrohungen hochstilisierte. Die «geistige Landesverteidigung» entfaltete von Neuem Wirkungskraft. Neben der Angst vor «fremden Richtern», die in Brüssel über die schweizerische Souveränität bestimmen würden, war auch die Bedrohung einer unkontrollierten Einwanderung zentraler Bestandteil der emotional geführten Kampagne gegen den EWR-Beitritt.

Damit dominierten die Gegner einer Integration der Schweiz in den europäischen Raum die öffentliche Aufmerksamkeit, stilisierten sich zu Hütern des Landes und setzten eine politische Kräfteverschiebung nach rechts durch, die ihnen in den folgenden Jahren weitere politische Erfolge beschern sollte. Spätestens nach der EWR-Abstimmung übernahm die SVP nicht nur das Zepter in Sachen «Überfremdungsabwehr», indem sie dafür sorgte, dass die Angst vor den Fremden virulent blieb, sondern zunehmend auch die Deutungshoheit über das Thema. Damit absorbierte sie auch viele Exponenten der kleinen «Überfremdungsparteien».

### **Neue Projektionsfläche für Ängste: Asylsuchende**

In den 1990er-Jahren richtete sich der Furor der Überfremdungsgegner nicht mehr nur gegen die im Land anwesenden Ausländerinnen und Ausländer, sondern zunehmend auch gegen Asylsuchende. Das am 1. Januar 1981 in Kraft getretene Asylgesetz sah neben der Definition des Flüchtlings nach Genfer Flüchtlingskonvention auch die Familienvereinigung, das Botschafts asyl und die Ausstellung einer Arbeitserlaubnis bereits für die Phase der Prüfung des Asylantrags vor. Das Gesetz atmete den Geist der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und betonte die humanitäre Tradition der Schweiz. Das Asylgesetz war jedoch kaum in Kraft, als dessen liberale Grundlagen bereits in Frage gestellt wurden. Die Kriterien der Zuerkennung des Asylstatus und die rechtliche, soziale und materielle Situation von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen wurden durch eine Kaskade von Teilrevisionen in

den 1980er- und 1990er-Jahre verschärft. Zudem wurde der Zugang zu Arbeit eingeschränkt und die Ausschaffungshaft für zulässig erklärt. 1990 beschloss die Schweiz als erstes Land Europas, auf Asylgesuche aus einem als sicher geltenden Land grundsätzlich nicht mehr einzutreten. Im Zuge der 1991 ausgebrochenen Konflikte auf dem Balkan nahm die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz zu. Die Höchstwerte lagen zu Beginn der 1990er-Jahre bei etwa 19 000 Asylgesuchen pro Jahr, wengleich die Anerkennungsquote keinen signifikanten Anstieg erfuhr. Aus Sicht der SVP waren viele der Flüchtenden «Scheinasylanten», die «Asylmissbrauch» begingen und die die «Ausländerkriminalität» im Land steigerten.

Im Jahre 1996 lancierte die SVP die Initiative «Gegen die illegale Einwanderung», die ein Nicht-eintreten auf Asylgesuche von illegal Eingereisten verlangte und die beachtliche 46,3 Prozent Ja-Stimmen erreichte. Mit ihrer 2002 lancierten Initiative «Gegen Asylrechtsmissbrauch», die kein Eintreten auf Asylgesuche verlangte, wenn die Einreise des Asylsuchenden aus einem sicheren Drittstaat erfolgte, schrammte die SVP knapp an einem Sieg vorbei (49,9 Prozent Ja-Stimmen). Die Bemühungen der Partei, die bilateralen Verträge mit der EU und die Personenfreizügigkeit zu bekämpfen, blieben allerdings erfolglos.

Dennoch konsolidierte die SVP mit der erfolgreich verlaufenen EWR-Abstimmung und der ebenso erfolgreichen, wenn auch nicht siegreichen Kampagne gegen «illegale Einwanderer» die politische Taktik des permanenten Wahlkampfes und der Opposition. Damit wandelte sie sich von einer konservativen Bauernpartei zu einer rechtspopulistischen Kraft und stieg zur wählerstärksten Partei des Landes auf.

Politische Erfolge mit der Zuwanderungsthematik versprach sich auch der FDP-Politiker Philipp Müller und hoffte damit, seine Partei für national-konservative Kreise zu öffnen. Mit der Initiative «Für eine Regelung der Zuwanderung», die unter anderem den Anteil der ausländischen Staatsangehörigen in der Schweiz auf 18 Prozent fixieren sollte, versuchte die FDP eine neue politische Klientel zu gewinnen. Die Initiative konnte im Jahr 2000 zwar nur einen geringen Ja-Anteil (36,2 Prozent) für sich verbuchen, war aber Ausdruck des Willens der einstmals staatstragenden freisinnigen Kräfte, die Deutungshoheit über die «Ausländerfrage» nicht einer einzelnen Partei zu überlassen.



### Politische Erfolge

Einen ersten Erfolg konnten rechtskonservative Kreise im Jahre 2009 mit der «Minarett-Initiative» feiern. Diese Initiative, die in der Tradition der ersten Überfremdungsinitiativen eine Bedrohung der schweizerischen Eigenart vor den – in diesem Fall muslimischen – Fremden suggerierte, kulminierte nach einem emotional aufgeladenen Abstimmungskampf in einen Ja-Stimmenanteil von 57,7 Prozent.

Dass mit Ängsten vor «Überfremdung» nun auch Abstimmungen zu gewinnen waren, zeigten unter anderem auch die Initiative «Für die Ausschaffung von kriminellen Ausländern», welche von den Stimmberechtigten am 28. November 2010 mit 52,3 Prozent angenommen wurde, sowie die Initiative «Gegen Masseneinwanderung», die im Jahre 2014 mit knapp 50,3 Prozent der Stimmen gutgeheissen wurde. Mit diesem Ergebnis wurde der eingeschlagene Weg der bilateralen Verhandlungen mit der EU in Frage gestellt. Die eigenständige Steuerung der Zuwanderung und die Festlegung von Kontingenten bei der Zulassung für alle Einwandererkategorien, inklusive Personen aus dem Asylbereich, war mit der Personenfreizügigkeit, die mit der EU vereinbart worden war, jedoch nicht kompatibel. Damit gefährdete



## La démesure nuit à la Suisse

Stopper l'immigration massive  
**OUI**



CP 60-167674-9

Abbildung 6: Initiative «Gegen Masseneinwanderung», 2014



Abbildung 7: Initiative «Gegen Masseneinwanderung», 2014

die Initiative das komplexe Vertragswerk der Bilateralen, die mit einer Guillotine-Klausel versehen sind, was bedeutet, dass bei Missachtung eines Vertragswerkes auch alle anderen Verträge in Frage gestellt werden. Zudem war die für die schweizerische Wirtschaft vitale Zuwanderung von hoch qualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland gefährdet. Die Lösung wurde im «Inländervorrang light» gefunden, was nicht gegen die Personenfreizügigkeit mit den EU/EFTA-Staaten verstieß. Europapolitisch konnte sich die Schweiz damit vorerst in Sicherheit bringen. Innenpolitisch dagegen wurde die Diskussion um die nationale Selbstbestimmung weitergeführt. Dabei ging und geht es weiterhin um die zentrale Frage nach der Geltung grundlegender Werte des liberalen Staates – darunter fallen die Werte der Solidarität und Rechtsgleichheit, der politischen Rechte und der Frage nach ihrer Ausweitung auf ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, aber auch Werte wie die Wirtschaftsfreiheit und weitere Freiheitsrechte – sowie um die Verteidigung und Anwendung dieser Werte angesichts aktueller politischer und wirtschaftlicher Herausforderungen.

### **Wachstumskritische Argumente**

Im November des Jahres 2010 kam die «Ecopop-Initiative» zur Abstimmung, die aus ökologischen und vorwiegend konservativen Kreisen initiiert worden war. Sie verlangte, dass das Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung infolge der Zuwanderung im dreijährigen Schnitt nicht mehr als 0,2 Prozent betragen dürfe. Im Namen einer zu schützenden schweizerischen Naturlandschaft sollte der Zuwanderung Einhalt geboten werden. Obwohl die Initiative ihre Argumentation aus einem anderen Diskursfundus als demjenigen der SVP ableitete, fokussierte sie auf die alte Thematik der «Überfremdung», die als Gefahr für die natürlichen Lebensgrundlagen betrachtet wurde. Bei diesem Anliegen fanden Gruppierungen und Personen aus verschiedenen politischen Lagern zueinander. Neben den Mitgliedern der Vorläuferorganisation von Ecopop, der 1970 von Valentin Oehen von der Nationalen Aktion gegründeten «Arbeitsgemeinschaft für Bevölkerungsfragen», fanden sich auch bürgerliche und linke Exponenten, die den Wachstumskonsens einer kapitalistischen Industriegesellschaft in Frage stellten und den Umweltschutz auch aus einer nationalökologischen Perspektive betrachteten. Die Initiative blieb vor dem Stimmvolk zwar chancenlos (25,9 Prozent Ja-Stimmen), öffnete aber den Diskursraum über die angeblichen Gefahren der «Überfremdung» auch für andere und neue Bevölkerungsschichten, womit dieses Thema nun auch in anderen – mitunter akademischen und ökologieaffinen – Milieus salonfähig wurde.

## 6. Gegenentwürfe für eine offene Schweiz

Neben dem Überfremdungsdiskurs gab es jedoch immer wieder Gegendiskurse, die eine offene Ausländerpolitik zum Ziel hatten. Die Gegenentwürfe aus diversen politischen und zivilgesellschaftlichen Kreisen orientierten sich an der humanitären Tradition der Schweiz und an den liberalen Grundwerten des Landes. Unter Einbezug der in der Schweiz schon lange anwesenden Ausländerinnen und Ausländer sollte die Gesellschaft offener und liberaler gestaltet werden. Und nicht zuletzt versuchten diese Organisationen aufzuzeigen, dass das Land schon längst ein Einwanderungsland geworden sei. Gleichzeitig standen auch volkswirtschaftliche und europapolitische Überlegungen im Vordergrund, die als grundlegend für das Funktionieren der Schweiz angesehen wurden.

### Breite Opposition gegen Überfremdungsbefürworter

Bereits im Zuge der Schwarzenbach-Initiative manifestierte sich vielfältiger Widerstand. Einerseits opponierten das politische Establishment, die grossen Wirtschaftsverbände sowie die Gewerkschaften gegen Ideen, die Schweiz abschotten zu wollen. Andererseits formierte sich auch Widerstand auf Seiten der Ausländerinnen und Ausländer selbst. Die von der Initiative ins Visier Genommenen, insbesondere italienische Arbeiterinnen und Arbeiter, begannen sich zu organisieren und ergriffen in Publikationen und an Kongressen Position gegen die Initiative. Dabei versuchten linke Organisationen italienischer Arbeitnehmender den dominanten kulturpolitischen Diskurs in einen klassenkämpferischen umzudeuten. Nicht die Ausländerin oder der Ausländer seien die Ursache für die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Schweiz, sondern ein auf Ausbeutung und Profitmaximierung ausgerichtetes System, von dem italienische Arbeitnehmende genauso wie schweizerische unterdrückt würden. Zudem machten die Organisationen auch die italienische Regierung für die desolante Lage der Italienerinnen und Italiener in der Schweiz verantwortlich. Ihre Kritik richtete sich somit sowohl gegen die Verfechter der Überfremdungsthese als auch gegen die Untätigkeit der italienischen Regierung. Ihr wurde vorgeworfen, die Auswanderung armer Bevölkerungsschichten ohne Perspektiven aus den südlichen Teilen Italiens zu verantworten und gegenüber der diskriminierenden Praxis des Saisonierstatuts und der

fehlenden Möglichkeit des Familiennachzugs die Augen zu schliessen.

Im Anschluss an die Abstimmung betonte das Publikationsorgan «Emigrazione Italiana» der «Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera», dass die grosse Angst zwar vorüber sei («La grande paura è passata»), dass aber im Vorfeld des Urnengangs die «einmalige Chance verpasst wurde, um den schweizerischen Arbeitern die Probleme und die Lebenssituation der Immigranten darzustellen, um ihnen also verständlich zu machen, dass ihre Probleme nicht von südländischen Arbeitern verursacht werden, sondern von den Machtzentren, die Arbeitsrhythmen, Mietkosten und Lebenskosten im Allgemeinen diktieren».<sup>13</sup>

### Die «Mitenand-Initiative» und der Entwurf zu einem neuen Ausländergesetz

Einige der im Zusammenhang mit der Opposition gegen Schwarzenbach und deren Mitstreiter angesprochene Themen wurden im Rahmen der «Mitenand-Initiative» im Jahre 1981 erneut aufgenommen. Die von linken und kirchlichen Kreisen lancierte Initiative versuchte gegen die Überfremdungsrhetorik anzukämpfen, scheiterte aber am robusten Misstrauen des Stimmvolkes gegenüber Ausländerinnen und Ausländern. Gerade mal 40 Prozent der Stimmberechtigten gingen wählen und 84 Prozent davon legten ein Nein in die Urne. Die Initiative, die für die Abschaffung der saisonalen Aufenthaltsbewilligung und für eine integrative Ausländerpolitik plädierte, fand in der Bevölkerung keinen Anklang. Auch die herbeigesehnte Solidarität zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung zerbrach am Unbehagen der Stimmberechtigten gegenüber der Idee, die Lage der Eingewanderten rechtlich und sozial zu verbessern.

Die im Anschluss an die Abstimmung zur Schwarzenbach-Initiative eingesetzte «Konsultativkommission für das Ausländerproblem» hatte die Aufgabe, die Problempunkte der Anwesenheit von Ausländern zu benennen, zu analysieren und Empfehlungen für eine Ausländerpolitik zu erarbeiten,

<sup>13</sup> Emigrazione Italiana vom 25.6.1970 zitiert in: Maiolino 2011, S. 218.



**Abbildung 8:** «Mitenand-Initiative für eine neue Ausländerpolitik», 1981

die künftig humane und soziale Gesichtspunkte enthalten sollte. Diese Arbeit mündete in einen Gesetzesentwurf, mit dem das aus dem Jahr 1931 stammende Ausländergesetz (ANAG) revidiert werden sollte. Die Verbesserung des rechtlichen Umgangs mit Ausländern scheiterte jedoch 1982 nach einer von der Nationalen Aktion angeführten Gegenkampagne an der Urne. Erst 2005, 74 Jahre nach der Schaffung des ANAG, erhielt die Schweiz ein neues Ausländergesetz, das 2008 in Kraft trat. Bereits zuvor, im Jahre 2000, hatte der Bundesrat die «Verordnung zur Integration der Ausländerinnen und Ausländer» (VIntA) erlassen, die auf Bundesebene Massnahmen zur Integration der Zugewanderten festschrieb. Er folgte damit der Überzeugung, dass auch der Bund – und nicht nur die Städte und Kantone, die vielerorts schon seit den 1990er-Jahren integrationspolitisch aktiv waren – Fördermassnahmen zur Verbesserung der Integration der Migrantinnen und Migranten ergreifen müsse.

### **Der Versuch, Einbürgerungen zu liberalisieren**

Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses verbesserten sich die Rechte der EG-Ausländerin-

nen und Ausländer. Die schikanöse Einbürgerungspraxis im Musterland der Demokratie wurde daher in der Öffentlichkeit verstärkt wahrgenommen und kritisiert, wie dies bereits 1978 der erfolgreiche Film «Die Schweizermacher» satirisch zum Ausdruck brachte. Die offizielle Politik versuchte auf diesen Missstand zu reagieren, indem sie die liberalen Grundwerte des Landes auch auf die Einbürgerungspraxis anwenden wollte.

1983 schlug der Bundesrat eine Gesetzesvorlage zur erleichterten Einbürgerung vor. Die Vorlage wurde am 24. Juni 1983 mit 55,2 Prozent Nein-Stimmen bei einer tiefen Stimmbeteiligung von 35,8 Prozent abgelehnt. Die Thematik der Einbürgerung sollte in den folgenden Jahren immer wieder für Zündstoff sorgen. Eine erleichterte Einbürgerung der Kinder von Zugewanderten hatte auch im Jahre 1994, als es um den «Bundesbeschluss über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Verfassung» und im Konkreten um die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer ging, keine Chance. Sie wurde durch das Ständemehr abgelehnt. Ein ähnliches Szenario zeigte sich im Jahre 2004, als es erneut um einen Bundesbeschluss ging, welcher die ordentliche Einbürgerung sowie die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation umsetzen wollte. Am 26. September 2004 sagten Volk wie auch Stände Nein zur Vorlage. Die Gegner der beiden Vorlagen mögen zwar erneut mit ihren Argumenten der Bedrohung durch das Fremde erfolgreich gewesen sein. Gleichwohl gilt hier anzumerken, dass in urbanen Zentren, wo besonders viele Zugewanderte leben, die Vorlage auf deutliche Zustimmung stiess.

Am 1. Juni 2018 wurde die von der SVP lancierte Initiative «Für demokratische Einbürgerungen» von 63,7 Prozent der Stimmbevölkerung abgelehnt. Offensichtlich konnten sich breite Kreise, die sich gegen diskriminierende Praktiken einsetzen, erfolgreich durchsetzen. Die Initianten wollten es nämlich den Stimmberechtigten jeder Gemeinde freistellen, wie und durch welches Gemeindeorgan das Gemeindebürgerrecht erteilt werde. Diese Kompetenz sollte zudem nicht durch kantonales Recht eingeschränkt werden können. Die Einbürgerungsentscheide der Gemeinde würden damit endgültig und somit rechtlich unanfechtbar sein. Hintergrund dieser Initiative waren umstrittene Einbürgerungsentscheide, die an der Urne gefällt wurden. Im Jahre 2000 hatten die Stimmenden einer luzernischen Gemeinde die Ein-



**Abbildung 9:** Volksabstimmung über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer, 2004

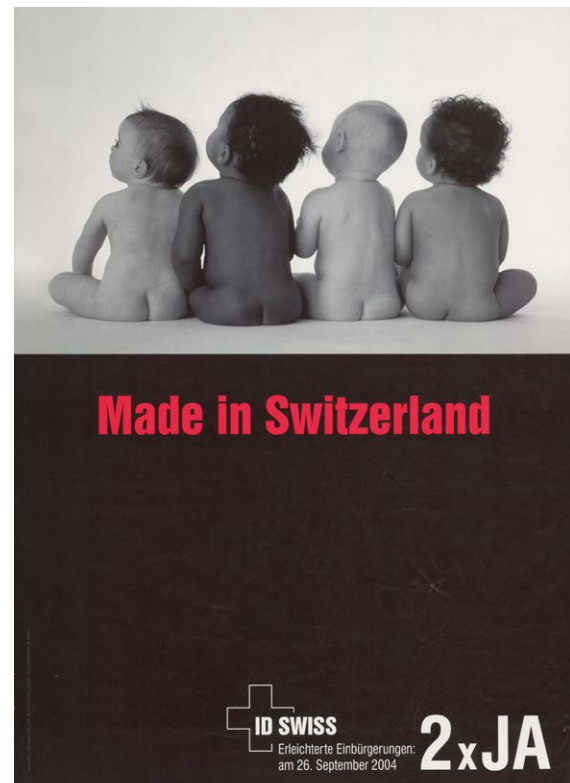
bürgerungsgesuche zahlreicher Personen abgewiesen und einzig die Gesuchstellenden aus dem nahen Ausland eingebürgert. Nachdem die Betroffenen wegen Verletzung des Diskriminierungsverbots erfolgreich beim Bundesgericht geklagt hatten, lancierte die SVP besagte Initiative.

Aus Sicht des Bundesrates widersprach diese Initiative nicht nur dem föderalen System der Schweiz, sondern stand auch in Kontrast zum Grundsatz der Rechtsgleichheit, wonach eine Einbürgerung grundsätzlich nicht aus sachfremden oder nicht nachvollziehbaren Gründen verweigert werden dürfe. Etwa dann, wenn eine Einbürgerung nur deshalb abgelehnt wird, weil der Name der Bewerberin oder des Bewerbers auf die Herkunft aus einem bestimmten Staat hindeutet. Damit würden verfassungsmässig garantierte Rechte des Einzelnen, wie das Diskriminierungs- und Willkürverbot, verletzt. Am 12. Februar 2017 wurde dann die Initiative «Erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer der dritten Generation» mit einem Ja-Anteil von 60,4 Prozent angenommen.

Die damalige Vorsteherin des EJP, Simonetta Sommaruga, betonte in einem Interview mit der Aargauer Zeitung vom 12. Januar 2017, dass es in dieser Initiative um junge Menschen gehe, «deren Grosseltern vor 50 Jahren in die Schweiz gekommen sind und geholfen haben, unser Land mitaufzubauen. Ihre Eltern sind in der Schweiz geboren und hier zur Schule gegangen. Die Enkelgeneration hat ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht, [...] Mit der Schweiz sind sie stärker verbunden als mit dem Heimatland ihrer Grosseltern. Die Schweiz ist ihre Heimat, nur fehlt ihnen der rote Pass.» Gegenüber der dritten Generation von Ausländern zeigten die Stimmberechtigten Wohlwollen und Entgegenkommen. Offenbar standen die Argumente der Fairness und der liberalen Grundwerte dieses Landes mit der Tatsache im Einklang, dass die Enkelgeneration bereits integraler Bestandteil der Gesellschaft war und ist. Für die «zweite Generation» jedoch bleibt der Weg zum roten Pass umständlich und beschwerlich.

#### Gegen eine Politik der Abschottung

In den 1980er- und 1990er-Jahren etablierte sich eine Bewegung der Solidarität mit Flüchtlingen. Zu diesen gehörten die Schweizerische Flücht-



**Abbildung 10:** Volksabstimmung über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer, 2004

lingshilfe, christlich-karitative Organisationen, das Rote Kreuz, aber auch national koordinierte Organisationen, wie die im Jahr 2000 gegründete Vereinigung Solidarité sans frontières sowie lokale Anlaufstellen für Sans-Papiers oder Opfer von Rassismus. Diese Organisationen engagierten und engagieren sich im Bereich der humanitären Hilfe und Beratung und setzen damit einen Kontrapunkt zur Politik der Abschottung und Diskriminierung. Obwohl die Asylbewegung im engeren politischen Sinne nur in wenigen Fällen erfolgreich war, bleibt sie gesellschaftlich breit verankert und vermag durch Ausdifferenzierung und Professionalisierung im politischen Meinungskarussell eine hörbare Stimme und sichtbare Position zugunsten der betroffenen Gruppen aufzubieten.

### Die Schweiz in Europa

Ein zentrales Argument für die Verteidigung einer offenen und liberalen Haltung war und ist die wirtschaftliche Einbindung der Schweiz in den europäischen Raum. Nach dem Scheitern der Abstimmung zum Beitritt in den Europäischen Wirtschaftsraum 1992 musste nach einer neuen Lösung gesucht werden. Auf der einen Seite stand der Anspruch auf Souveränität und auf der anderen Seite die Notwendigkeit, sich wirtschaftlich im europäischen Raum zu integrieren. Die Überwindung dieses Dilemmas mündete in einer neuen Ausrichtung des Verhältnisses zur Europäischen Gemeinschaft. Mit dem bilateralen Weg sollte der Brückenschlag gelingen. 1999 erzielte die Schweiz mit sieben sektoriellen Abkommen mit der EU einen Durchbruch. Die sogenannten Bilateralen I wurden am 21. Mai 2000 von den Stimmberechtigten mit deutlicher Zustimmung von 67,2 Prozent gutgeheissen und am 1. Juni 2002 in Kraft gesetzt. Neben Kooperationen auf sozialem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet wurde auch die in den EU-Staaten gültige Personenfreizügigkeit auf die Schweiz ausgedehnt. Damit wandelte sich das Einwanderungsregime in der Schweiz grundlegend. Die Quotierungen und Plafonierungen in verschiedenen Branchen fielen weg und damit auch das Saisonierstatut mit seinen diskriminierenden Auswirkungen. Zudem ermöglichten die bilateralen Verträge der Schweizer Wirtschaft einen weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt. Mit den Bilateralen II, die 2005 vom Volk bestätigt wurden, wurde die Schweiz Teil des Schengen-Raums, womit die Mobilität innerhalb Europas durch die Aufhebung systematischer Grenzkontrollen vereinfacht, die Kontrolle an den Aussengrenzen des Schengen-Raums verstärkt und

nationalstaatliche Kompetenzen auf die Ebene der EU verlagert wurden. Zugleich unterliegt die Schweiz seither den Bestimmungen von Dublin, die klare Zuständigkeiten und Verfahrensweisen im Asylwesen definieren.

Der Weiterführung der Personenfreizügigkeit und der Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien stimmten die Stimmberechtigten am 8. Februar 2009 mit 59,6 Prozent zu. Im Vorfeld des fakultativen Referendums, das von kleinen Parteien am rechten Rand ergriffen wurde, äusserte sich der damalige Bundespräsident Hans-Rudolf Merz: «Die Schweiz ist ein offenes Land. [...] Öffnen wir uns weiterhin gegenüber Menschen, die vom Pass her nicht Schweizer sind. Setzen wir die Partnerschaft mit der Europäischen Union fort. Sie ist die mit Abstand wichtigste Wirtschaftspartnerin der Schweiz.» Merz argumentierte vor allem aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive, zumal der Erhalt der Personenfreizügigkeit den Güter- und Kapitalverkehr mit der EU garantiert. Der Bundespräsident hielt aber auch fest, dass «die verschiedentlich geäusserten Befürchtungen sich nicht bewahrheitet [haben]: Die Angst vor zunehmender Kriminalität ist nicht gerechtfertigt. [...] Wir haben auch keine Zunahme von Sozialmissbrauch festgestellt. Und schliesslich: Die flankierenden Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping zeigen deutlich Wirkung.»<sup>14</sup> Damit bezog der Bundespräsident klar Stellung gegen das vorgegebene Bedrohungsszenario eines Wohlstands- und Sicherheitsverlusts durch die Personenfreizügigkeit.

<sup>14</sup> Videobotschaft von Bundespräsident Hans-Rudolf Merz über die Personenfreizügigkeit vom 23.1.2009 im Schweizer Fernsehen. Online unter: <https://www.youtube.com/watch?v=tlk4-0c5Eo> (23.12.2019).

## 7. Fazit: Diskurse zwischen Abwehr und Offenheit

Der Begriff der «Überfremdung» gehört nunmehr seit über hundert Jahren zum Repertoire der schweizerischen Politik- und Diskurslandschaft. Als helvetische Wortschöpfung hat sich der Begriff im Laufe der Zeit nicht nur im politischen Arsenal verschiedener politischer und gesellschaftlicher Gruppierungen, sondern auch in der öffentlichen Diskussion etabliert. Das wiederkehrende Sprechen von «bedrohlichen Fremden» und «Überfremdungsphänomenen», die einmal der Kultur und Eigenart, ein andermal der Wirtschaft und ein weiteres Mal der Naturlandschaft der Schweiz schaden würden, führt zu einer fremdenfeindlichen Denkhaltung oder zumindest zu einer skeptischen Einstellung gegenüber allem, was «von aussen» kommt. Der stetige und sich reproduzierende Diskurs darüber, dass die Identität der Schweiz durch «die Ausländer» bedroht würde, verfestigt sich durch die Aktivierung und Reaktivierung der verschiedenen Initiativen gegen Fremde im politisch-kulturellen Fundament des Landes.

Xenophobie und fremdenfeindlich motivierte Haltungen als solche beruhen auf der diffusen Angst vor dem Anderen, dem Fremden, der als



Abbildung 11: Initiative «Gegen Masseneinwanderung», 2014

Bedrohung wahrgenommen wird. Von diesem werden negative Bilder mittels Stereotypisierungen konstruiert, die als Kontrast dem vorteilhaften Selbstbild gegenübergestellt werden. Xenophobie kann aber auch verstanden werden als Reaktion auf das Tempo und die sozialen Verwerfungen von Modernisierungsprozessen. Sie richtet sich nicht allein gegen die Fremden, sondern immer auch gegen das Fremde im Allgemeinen, gegen die Zumutungen der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung. In diesem Sinne werden die dadurch verursachten Unsicherheiten auf eine Bevölkerungsgruppe projiziert, die «das Fremde» verkörpern, denn es ist eine einfache und bequeme Lösung, Ausländerinnen und Ausländer für alle Probleme, die sich durch gesellschaftlichen Wandel ergeben, verantwortlich zu machen.

Die Abwehrhaltung im Namen der Wahrung einer mythisch überhöhten nationalen und kulturellen Identität hat die neuere Geschichte der Schweiz geprägt und stellt die liberalen Grundlagen des Landes in Frage. Die dabei verwendete Rhetorik lädt die öffentliche Debatte emotional derart auf, dass ein argumentatives Abwägen häufig kaum möglich ist. Demgegenüber können nüchterne und differenzierte Analysen der konkreten Fragen und Probleme oftmals nicht mit einer «einfachen Lösung» und populären Slogans punkten. Hinzu kommen die Mobilisierungsanstrengungen der Vertreter der Überfremdungsthese, die oftmals höhere Geldbeträge in ihre Kampagnen stecken können als die Gegenseite.

Der Widerstand gegen die Überfremdungsdiskurse wiederum speist sich aus verschiedenen Quellen. Neben liberalen und grundrechtlichen Überzeugungen, die die Rechtsgleichheit und die Fairness ins Zentrum der Verteidigung einer offenen Schweiz setzen, gibt es auch Opposition aus humanitären und ethischen Beweggründen, die vor allem die diskriminierenden und fremdenfeindlichen Argumente der Überfremdungsrhetoriker bekämpfen.

Allerdings gilt es festzuhalten, dass die Angst vor den Fremden häufig gerade dort am höchsten ist, wo die Anzahl der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger am geringsten ist. So haben beispielsweise die «Masseneinwanderungsinitiative» und die «Durchsetzungsinitiative» der SVP in

Gemeinden, in denen kaum Ausländerinnen und Ausländer leben, die höchsten Zustimmungen erreicht. In nahezu allen Schweizer Städten, die mit einer intensiven Zuwanderung konfrontiert sind und in denen das Zusammenleben mit Ausländerinnen und Ausländern zum Alltag gehört, wurden hingegen beide Vorlagen abgelehnt. Das Gespenst des Fremden – in den alle möglichen Ängste hineinprojiziert werden – ist somit bedrohlicher als die physische Präsenz von Ausländerinnen und Ausländern.

Dort, wo ausländische Staatsangehörige zum Alltag gehören, finden Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung statt. Es kommt zu Begegnungen und Gesprächen, die zu gegenseitigem Verständnis und Vertrauen führen. Beide Seiten merken dann, dass nicht nur die Sorgen, sondern auch die Zukunftswünsche oftmals dieselben sind. Das Zwischenmenschliche wirkt Vorurteilen über das «Andere» entgegen. Auch haben Integrationsbemühungen von Behörden und zivilgesellschaftlichen Kreisen dazu beigetragen, die soziale Kohäsion zu stärken.

Das gilt auch auf politischer Ebene. In den Kantonen Neuenburg, Jura, Freiburg, Waadt und Genf sowie in manchen Gemeinden der Kantone Graubünden und Appenzell Ausserrhoden können Personen ohne roten Pass auf Gemeindeebene abstimmen und wählen. In den Kantonen Jura und Neuenburg wird die politische Partizipation sogar auf kantonaler Ebene ermöglicht. Die Überzeugung, die ausländische Bevölkerung politisch partizipieren zu lassen, fusst auf dem Grundsatz, dass Menschen, die seit langer Zeit an einem Ort leben und dort Steuern bezahlen, auch mitbestimmen sollen. Das gemeinsame Gestalten der Gesellschaft vermindert nicht nur die Ausgrenzung, sondern erhöht gleichzeitig die Bereitschaft der «Neuzugekommenen», sich für eine gemeinsame Schweiz einzusetzen. Damit wird an die Tatsache angeknüpft, dass es die Schweiz über die Jahrhunderte immer wieder erfolgreich geschafft hat, Minderheiten einzubeziehen und Zugewanderte zu integrieren – ganz im Sinne einer Willensnation.

Bemerkenswert ist vor allem, was sich – entgegen des regelmässigen Abstimmungslärms – auf struktureller Ebene getan hat, langsamer, leiser und für viele weniger erkennbar: Die Schweiz ist zu einem Land mit einer der höchsten Anteile an ausländischen Staatsangehörigen und an Menschen mit Migrationshintergrund geworden. Und dies ohne

die Katastrophen, die bei jeder Abstimmung vorausgesagt wurden, sondern vielmehr prosperierend – gesellschaftlich wie wirtschaftlich. Weder finden sich Ghettos voller Probleme, noch sind die Arbeitsplätze der Einheimischen gefährdet oder gar verschwunden. Vielmehr lassen sich viele offene Stellen angesichts des anstehenden demografischen Wandels nicht besetzen. Gegen 40 Prozent der Menschen im Land haben einen sogenannten Migrationshintergrund, sind also in dieser oder in der letzten Generation ins Land gekommen. Mehr als 40 Prozent der heute geschlossenen Ehen sind binational. Und bei rund der Hälfte der hier Lebenden ist mindestens ein Grosselternteil ins Land eingewandert. Ebenso steigt die Anzahl der Menschen rasant, die zwei oder mehr Pässe besitzen. Sie beträgt bei allen Schweizerinnen und Schweizern rund 25 Prozent, bei denjenigen, die im Land leben, 13 Prozent, und bei den Schweizerinnen und Schweizern im Ausland gar 75 Prozent.

Die Schweiz besteht aus Menschen unterschiedlichster Herkunft, die irgendwann einmal in der Geschichte mobil geworden sind. Diese Mobilität hat sich zwar in den letzten Jahrzehnten intensiviert, ist aber historisch immer von grosser Bedeutung gewesen. Die Schweiz ist heute erfolgreich nicht zuletzt dank Migration. Den Alltag könnte man sich ohne die vielen Dinge gar nicht mehr vorstellen, die einmal als «fremd» und «kulturell nicht zu uns passend» bezeichnet wurden. Doch noch immer erlebt praktisch jede neue Gruppe von Zugewanderten dasselbe wie damals die Italienerinnen und Italiener: als «kulturell fremd» und «nicht assimilierbar» abgelehnt, als kriminell verfemt, dann langsam aufsteigend – auch was die beruflichen Perspektiven angeht – bis zu dem Punkt, an dem die Gesellschaft beginnt, sie als vertraut und dazugehörig, in manchen Bereichen gar als inspirierend und vorbildlich zu sehen.

Dass das Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlicher Herkunft, Lebensweise und Vorstellungen nicht immer einfach ist, sondern auch zu Konflikten führt, ist selbstverständlich. Solche Herausforderungen können aber nur auf sachliche, konstruktive und lösungsorientierte Weise angegangen werden – unter Einbezug aller, die in der Schweiz leben.



## Bibliographie

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung vom 9. Dezember 1938. In: Bundesblatt 1938/II. S. 999.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Bericht der Studienkommission für das Problem der ausländischen Arbeitskräfte. Bern 1964.
- Bundesarchiv (BAR), E 22 545, Materialien zur Petition der «Neunerkommission» betr. Massnahmen gegen die Überfremdung der Schweiz, vom 17. Dezember 1912.
- Buomberger, Thomas, Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher. Zürich 2004.
- Engeler, Urs Paul, Der grosse Bruder Schweiz. Die Geschichte der politischen Polizei. Zürich 1990.
- Gfrörer, Karin, Gewerkschaftliche Fremdarbeiterpolitik in der Krise: Leitbilder und Orientierungsprobleme des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes von 1964–1978. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Universität Zürich 2001.
- Holenstein, André; Kury, Patrick; Schulz, Kristina, Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Baden 2018.
- Imhof, Kurt, Warum ist der Rechtspopulismus in der Schweiz besonders erfolgreich? Juli 2011. Abrufbar auf: [https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2014/BAU\\_1\\_6291008.pdf](https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2014/BAU_1_6291008.pdf) (02.02.2020).
- Maiolino, Angelo, Als die Italiener noch Tschingen waren. Der Widerstand gegen die Schwarzenbach-Initiative. Zürich 2011.
- Neidhart, Leonhard, Ausverkauf der Heimat. In: Historisches Lexikon der Schweiz. In: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017357/2015-01-29/> (19.12.2019)
- Riedo, René, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970. Frankfurt am Main. Bern 1976.
- Tanner, Jakob, Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. München 2015.
- Tanner, Jakob, Nationalmythos und «Überfremdungsängste». Wie und warum die Immigration zum Problem wird, dargestellt am Beispiel der Schweizer Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert. In: Udo Rauchfleisch (Hg.): Fremd im Paradies. Migration und Rassismus. Basel 1994. S. 11–25.
- Willi, Viktor, Überfremdung – Schlagwort oder bittere Wahrheit? Bern 1970.

## Illustrationen

Plakate sind Ausdruck politischer Diskussionskultur. Politische Kampagnen setzen Plakate ein, um aufzuzeigen, was auf dem Spiel steht. Sowohl Befürworter als auch Gegner reduzieren ihre Anliegen auf markige Botschaften und einprägsame Bilder. Die Plakate sind mehr als Illustrationen. Sie erzählen die Geschichte zu den «Diskursen über das Fremde» aus einer ihnen eigenen Perspektive und sind damit bedeutsame historische Quellen.

Titelbild:

Neuinterpretation des Plakats zur Revision des Asyl- und Ausländergesetzes (1987). Stephan Bundi, Atelier Bundi AG, Visuelle Kommunikation, Boll. 2020.

Abbildung 1:

Volksbegehren gegen die Überfremdung, Ja, Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. Juni 1970. Initiativkomitee gegen Überfremdung. Plakatsammlung der Schule für Gestaltung Basel. 1970.

Abbildung 2:

Überfremdungsinitiative Nein Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. Juni 1970. Celestino Piatti. Plakatsammlung der Schule für Gestaltung Basel. 1970.

Abbildung 3:

Prospérité – Schwarzenbach – Votiez NON. Jean Leffel. Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste. 1970.

Abbildung 4:

Überfremdungsinitiative der N-A Ja/Eidgenössische Volksabstimmung 20.10.1974. Nationale Aktion, Zentral Sekretariat Killwangen. Plakatsammlung der Schule für Gestaltung Basel. 1974.

Abbildung 5:

Wenn die Pyramide fällt, fällst auch du! Überfremdungsinitiative 3 – Nein. Werbeagentur Edgar Küng, Luzern. Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste. 1974.

Abbildung 6:

La démesure nuit à la Suisse. Stopper l'immigration massive. Werbeagentur GOAL AG, Zürich. 2014.

Abbildung 7:

Bilaterale abholzen? Nein am 9. Februar! SVP-Abschottungsinitiative. Gestaltung: anonym. Museum für Gestaltung Zürich/Archiv Zürcher Hochschule der Künste. 2014.

Abbildung 8:

Mitenand Initiative, Mitenand geht's besser, Ja am 4./5. April/Tomëi. Jürgen von Tomëi. Schweizerischen Nationalbibliothek, Graphische Sammlung. Bern. 1981.

Abbildung 9:

Masseneinbürgerung? 2 x Nein zu den Einbürgerungsvorlagen. Werbeagentur GOAL AG, Zürich. Schweizerisches Sozialarchiv Zürich. 2004.

Abbildung 10:

«Made in Switzerland». Abstimmung für erleichterte Einbürgerungen vom 26. September 2004. Medienbüro Selezione. Schweizerisches Sozialarchiv Zürich. 2004.

Abbildung 11:

Stop alla immigrazione di massa!, Eidgenössische Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung»; Abstimmung: 09.02.2014. Werbeagentur GOAL AG, Zürich. Schweizerisches Sozialarchiv Zürich. 2004.



