

Gianni D'Amato 25

**Eine Geschichte
der Schweizer
Migrationspolitik**

An der Kreuzung der transalpinen Handelswege gelegen, ohne Zugang zum Meer, aber mit stabilen Institutionen ausgestattet, bildet die Schweiz seit fünf Jahrhunderten ein Laboratorium der europäischen Mobilität. Ihre Migrationspolitik schwankt ständig zwischen einer pragmatischen Öffnung, die durch die Bedürfnisse der Wirtschaft gerechtfertigt ist, und einer identitätsbezogenen Abschottung, die durch die Angst vor einer «Überfremdung» genährt wird. Diese Dialektik hat ein bemerkenswert flexibles Rechtsinstrumentarium hervorgebracht – selektive Einbürgerungen, differenzierte Bewilligungen, Kontingente und Schutzklauseln –, dessen Geschichte zeigt, wie sehr das Ausländerrecht als Anpassungsvariable an die Konjunktur dient. Die folgende diachrone Analyse stützt sich auf die jüngste historische Forschung, um charakteristische Sequenzen herauszuarbeiten, vom Kirchenasyl im 16. Jahrhundert bis zu den Debatten über die Freizügigkeit der Gegenwart.

Die erste Migration in die Schweiz:
Vom religiösen Asyl bis zur industriellen
Revolution

Bereits im 16. und 17. Jahrhundert wurde die Schweiz zum Zufluchtsort für protestantische Flüchtlinge, die durch Verfolgungen wie die Bartholomäusnacht (1572) oder die Aufhebung des Edikts von Nantes (1685) aus Frankreich vertrieben worden waren. Fast 100.000 Hugenotten durchquerten die Schweiz, oft bevor sie nach Deutschland, die Niederlande oder in die Neue Welt weiterzogen. Nur einige Tausend erhielten einen dauerhaften Status, in der Regel qualifizierte Handwerker:innen oder wohlhabende Unternehmer:innen. In Genf, Neuenburg, Bern und Lausanne belebten sie die Uhren-, Banken-, Textil- und Metallindustrie, während Basel, Zürich und Schaffhausen eher als Zwischenstationen dienten.

Das 19. Jahrhundert leitete eine vielfältigere Migration ein. Dank der raschen Industrialisierung wurde die Schweiz sowohl zum Auswanderungsland (über 430.000 Auswanderungen zwischen 1850 und 1914) als auch zum Einwanderungsland, das liberale Exilant:innen aus Europa sowie Arbeiter:innen und Handwerker:innen aus Deutschland und Italien aufnahm. Die Zahl der ausländischen Einwohner:innen stieg innerhalb von 60 Jahren von 3 auf fast 15 Prozent, wobei sich die Zahl der Deutschen zwischen 1888 und 1919 von 112.000 auf 220.000 verdoppelte und die Zahl der Italiener:innen 1910 203.000 erreichte.

Diese qualifizierten Arbeitskräfte trugen zum industriellen Aufschwung des Landes bei, indem sie technische Fähigkeiten, internationale Netzwerke und Kapital bereitstellten, die für die Mechanisierung der Textilindustrie, der Chemie und des Maschinenbaus von entscheidender Bedeutung waren. In Winterthur holten sich die Gebrüder Sulzer ausländische Ingenieure wie Charles Brown, Walter

Boveri, Rudolf Diesel, Carl von Linde und M. M. Jackson ins Boot, während in Zürich Escher-Wyss von diesen Impulsen profitierte. Die protestantischen Gemeinden prägten nachhaltig die Genfer Seidenindustrie, die Berner Metallindustrie und vor allem die jurassische Uhrenindustrie, deren Erbe Jaeger-LeCoultre oder Patek Philippe verkörpern. Diese Vermischung von Know-how und Kapital festigte somit das wirtschaftliche Fundament der modernen Eidgenossenschaft und veranschaulichte gleichzeitig die zunehmende Verflechtung von Handel, Investitionen und Migration in Mitteleuropa.

Vom liberalen Regime des 19. Jahrhunderts
zur Hegemonie des Diskurses der
«Überfremdung»

Bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts verfolgte die Schweiz eine liberale Migrationspolitik, die jedoch durch den Aufstieg des Nationalismus in Europa Ende des 19. Jahrhunderts infrage gestellt wurde. Auf der Suche nach einer Bestätigung seiner Identität betonte das Land die kantonale Autonomie und den Föderalismus, während der Begriff der Nation aus dem öffentlichen Vokabular verschwand und durch den Begriff des Schweizer Volkes und der Eidgenossenschaft ersetzt wurde. Dieser Rückzug auf den kantonalen Rahmen ist Ausdruck eines tiefgreifenden sozialen Umbruchs: Die Industrialisierung führte zur Landflucht, die Mechanisierung der Textilindustrie schwächte die Landwirtschaft und veranlasste Tausende von Schweizer:innen zur Auswanderung nach Übersee. Dieses Vakuum wurde durch die Einwanderung ausländischer, insbesondere deutscher und italienischer Arbeiter:innen ausgeglichen, und so stieg der Ausländeranteil von 5,7 (1870) auf 14,7 Prozent im Jahr 1910.

Dieses Phänomen schürte die Besorgnis der Konservativen, die in der Urbanisierung und der Einwanderung eine Bedrohung für die ländlichen Werte sahen, die die helvetische Identität garantieren sollten. Das Gespenst der «Überfremdung» wurde zu einem Gemeinplatz in der öffentlichen Debatte. Das wirtschaftliche Gewicht von Ausländer:innen, insbesondere von Deutschen, die zahlreiche Unternehmen (6 % der Schweizer Unternehmen im Jahr 1905) und Lehrstühle an Universitäten (14 % der Professoren am Vorabend des Krieges) leiteten, schürte die Angst vor kultureller und wirtschaftlicher Hegemonie.

Dennoch beruhte die offene Zuwanderung auf bilateralen Abkommen wie dem italienisch-schweizerischen Vertrag von 1868, der die freie Wohnsitznahme auf beiden Seiten der Grenze garantierte. Eine Begrenzung der Zuwanderung würde daher den Wohlstand des Landes gefährden und Vergeltungsmassnahmen der Nachbarstaaten auslösen. Daher bestand die vorherrschende Antwort in der Assimilation von Ausländer:innen. Bereits 1898 wurde das Parlament aufgefordert, die Einbürgerung zu erleichtern, während ein Gesetz aus dem Jahr 1903 einen begrenzten Zugang zum *ius soli* vorschlug, das nur in Genf und im Tessin angenommen wurde. Für die Mehrheit der Kantone blieb die Assimilation mit der Verteidigung des republikanischen Modells verbunden.

Dieser republikanische Konsens wurde jedoch von einer konservativ-radikalen Strömung infrage gestellt, die an der republikanisch-identitären Verankerung der Nation festhielt. Nach Ansicht dieser Intellektuellen erforderte die moderne Krise – bedingt durch Urbanisierung, Migration und Tourismus – eine Erneuerung des helvetischen Patriotismus. Nur wenn die Ausländer:innen die kulturellen und moralischen Werte des Landes vollständig übernahmen, sei ihre Eingliederung gewährleistet. An der Schwelle zum 20. Jahrhundert wurde die Schweiz so

zu einem Ort, an dem zwei Visionen aufeinanderprallten: die liberal-republikanische Vision eines Bürgerrechts, das durch staatsbürgerliche Integration für alle zugänglich ist, und die konservative Vision einer Zugehörigkeit, die in Blut, Geschichte und Heimat verwurzelt ist.

Der Bruch von 1914: Ausschluss, Kontrolle und Rückgang der Migration zwischen den beiden Kriegen

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde die Einbürgerung zu einem Privileg, das Ausländer:innen vorbehalten war, die bereits «assimiliert» waren. Diese Wende spiegelt die Abkehr vom Migrationsliberalismus des 19. Jahrhunderts wider. Von 1913 bis 1920 sank die ausländische Bevölkerung um ein Drittel, während sich die Zahl der Einbürgerungen verdoppelte (von 4.097 auf 8.468). In einem Umfeld, das von den Spannungen, der Russischen Revolution und sozialen Unruhen geprägt war, wuchs die Ablehnung von Ausländer:innen. In patriotischen Kreisen wie der Neuen Helvetischen Gesellschaft wurde sogar der Entzug der Staatsbürgerschaft für Ausländer:innen gefordert, die während des Krieges eingebürgert worden waren.

Angesichts dieses Klimas verschärfte der Bundesrat 1917 die Bedingungen für den Zugang zum Bürgerrecht. Das Zentralbüro für Fremdenpolizei wurde geschaffen, um die Einwanderung zu kontrollieren, während 1921 die Fremdenpolizei mit der Bekämpfung der «Überfremdung» beauftragt wurde. Obwohl die Assimilation ein Ziel blieb, beruhte sie nun auf individuellen und ethnischen Kriterien.

Das Gesetz über den Aufenthalt von Ausländern (ANAG) von 1934 verankerte diesen Paradigmenwechsel. Es wurde im Anschluss an die Abstimmung von 1925 über die Ermächtigung des Bundes zur Gesetzgebung im Bereich

der Migration verabschiedet und schränkte die Mobilität und die wirtschaftlichen Rechte von Ausländer:innen ein, während es das Interesse des Landes in Bezug auf Moral und wirtschaftlichen Wohlstand definierte. Dieser Rahmen blieb bis 2008 in Kraft.

Diese Ausländerkontrolle beruhte zunehmend auf Konzepten der «Rassenzugehörigkeit». So wurde in Zürich die für die Einbürgerung von osteuropäischen Jüdinnen und Juden erforderliche Aufenthaltsdauer auf 15 Jahre erhöht. Das Argument der Verteidigung des Schweizer Volkes wurde zentral. Laut Bundesrat Motta war Assimilation nur für Ausländer denkbar, die den schweizerischen Geist angenommen hatten, während Ausgrenzung zu einem Instrument zur Stärkung des nationalen Bandes wurde.

Diese Verhärtung erklärt zum Teil die restriktive Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkriegs. Für die Regierung in Bern war die Schweiz in erster Linie ein Transitland. Ab 1942 wurde das rassifizierende Kriterium explizit: Jüdische Flüchtlinge werden nicht als vollwertige politische Opfer betrachtet. So wurden von den rund 295.000 Personen, die während des Krieges aufgenommen wurden (einschliesslich internierter Militärs und Kinder), 24.500 Zivilist:innen ins «Dritte Reich» abgeschoben.

Die paradoxe Einwanderung nach 1948:
Import von Arbeitskräften ohne
Ansiedlung

Nach 1945 blieb die Angst vor einer «Überfremdung» trotz des wirtschaftlichen Bedarfs bestehen. Bereits 1948 wurde in einem neuen bilateralen Abkommen mit Italien das Saisonierstatut eingeführt, das eher als Instrument der Kontrolle denn der Integration gedacht war. Dieses Modell wurde später auf Spanien und Jugoslawien ausgeweitet,

während die Schaffung des Rentensystems (1948) neue Regeln für den Zugang zum Sozialschutz erforderte. Die Zuwanderung wurde so zu einer Anpassungsvariablen: In Zeiten hoher Beschäftigung wurde sie geöffnet, in Krisenzeiten wurde sie eingeschränkt.

Dennoch beruhte das Rotationsmodell auf Annahmen, die in der Realität sich als kaum anwendbar erwiesen. Zwischen 1950 und 1960 stieg die ausländische Bevölkerung von 271.000 auf 476.000 Personen, mehrheitlich Italiener:innen, während die Saisonarbeitskräfte an Bedeutung gewannen. Ab den 1960er-Jahren versuchte Bern, der Angst vor einer «Überbevölkerung» mit einer Begrenzung der Zahl der Bewilligungen («Kontingentierung») zu begegnen. Dieses Klima begünstigte den Aufschwung der ersten fremdenfeindlichen Gruppierungen, deren Initiativen darauf abzielten, den Aufenthalt von Ausländer:innen zu beschränken. Dies führte 1961 zu Spannungen mit der italienischen Regierung, die die Lebensbedingungen der italienischen Einwanderer und Einwanderinnen durch ein zweites Abkommen verbessern wollte, das 1964 zustande kam.

Die sozialen Spannungen, die durch den für die damalige Zeit grossen Zustrom ausländischer Arbeitskräfte ausgelöst wurden, bildeten den Nährboden für die Entstehung der sogenannten «Überfremdungsparteien» ab den 1960er-Jahren. Diese Gruppen mobilisierten den Hebel der Volksinitiative, um zu versuchen, die Aufenthaltsdauer von Ausländer:innen zu begrenzen. Obwohl die fremdenfeindlichen Vorschläge selten vom Volk angenommen wurden, verstärkte die teilweise starke Unterstützung der Bevölkerung die Vetomacht dieser Strömung gegenüber jeglicher Liberalisierung des Ausländerrechts. Die Regierung versuchte daraufhin, durch eine strikte Migrationspolitik zu demonstrieren, dass sie die von der Bevölkerung geäusserten Bedenken ernst nahm.

Die restriktive Migrationspolitik verstärkte sich nach der Ölkrise 1973/74: Arbeitslosen Ausländer:innen wurde die Aufenthaltsberechtigung nicht erneuert, und sie mussten das Land verlassen, oftmals ohne Ansprüche auf eine Arbeitslosenversicherung. Von 18 Prozent im Jahr 1973 fiel der Anteil der Ausländer:innen innerhalb kurzer Zeit auf 16 Prozent.

Während der 1980er-Jahre nahm die Schweiz trotz der Kontingentierung weiterhin gering qualifizierte Arbeitskräfte auf, die nun häufig aus Portugal und Jugoslawien kamen, während Menschen aus Italien an Präsenz einbüßten. Dieses starre Modell der Kontingentierung beruhte auf einer ständigen Spannung zwischen quantitativen Beschränkungen und spezifischen wirtschaftlichen Bedürfnissen.

Die 1990er-Jahre brachten dieses Gleichgewicht durcheinander. Zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg erlebte die Schweiz eine lang anhaltende wirtschaftliche Stagnation. Das Gewicht der niedergelassenen Ausländer:innen und neue Formen der Migration (Flüchtlinge aus dem kriegsgebeutelten Jugoslawien, weitere Asylsuchende) verringerten die Wirkung des «Konjunkturpuffer»-Mechanismus. Ein weiterer Faktor war, dass die Auswanderungsländer bessere Aufenthaltsbedingungen für ihre Bürger:innen durchsetzten, vor allem einen vereinfachten Zugang zur Niederlassungsbewilligung. Der Anteil der Niederlassungsbewilligungen erhöhte sich innerhalb von 20 Jahren von 30 (1970) auf 75 Prozent (1990).

Gleichzeitig wurde die Migrationsdebatte stärker politisiert: Insbesondere die hohe Ausländerarbeitslosigkeit, der Anstieg der Sozialausgaben und Fragen der Ausländerkriminalität wurden zusehends thematisiert. Auch die wachsende geografische und «kulturelle» Distanz zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern neuerer Einwanderungswellen sorgten für Irritationspotenzial. Die

dadurch gesetzten Akzente prägen bis heute die migrationspolitische Debatte und die öffentliche Wahrnehmung der Migration in der Schweiz.

Um auf diese Veränderungen zu reagieren, reformierte Bern das Ausländergesetz grundlegend. Das Modell der «drei Kreise» (1991) und später der «zwei Kreise» (1996) stellt die Zulassung nach der «kulturellen Nähe» zum Herkunftsland hierarchisch dar. Diese Wahl beruhte auf der Annahme, dass sich Europäer:innen leichter integrieren liessen. Das spätere Ausländergesetz von 2008 beschränkte den Zugang von Arbeitnehmer:innen aus Nicht-EU-Ländern auf spezialisierte Qualifikationen.

Der wichtigste Wendepunkt bleibt das Abkommen über die Freizügigkeit von Personen (FZA) mit der Europäischen Union (2002), das der Logik der Quoten und des nationalen Privilegs zumindest für die Angehörigen der EU ein Ende setzte. Diese Regelung beruhte auf der Überzeugung, dass die Öffnung für EU-Arbeitnehmer:innen sowie die Anerkennung der Verbindung zwischen Integration, Mobilität und Qualifikation wesentliche Hebel sein würden, um der Globalisierung der Arbeit zu begegnen.

Obwohl das Abkommen über die Personenfreizügigkeit zweimal vom Schweizer Volk bestätigt wurde, erlitt es im Februar 2014 einen unerwarteten Rückschlag: 50,3 Prozent der Wähler:innen nahmen die SVP-Volksinitiative «gegen Masseneinwanderung» an. Diese stellt das Grundprinzip des FZA infrage und wirft dem Abkommen vor, einen unfairen Wettbewerb zwischen Schweizer Arbeitnehmer:innen und EU-Bürger:innen herbeizuführen. Sie forderte eine Rückkehr zu einer nationalen Steuerung der Zuwanderung durch jährliche Obergrenzen und ein Vorrecht für einheimische Arbeitnehmer:innen.

Aus Gründen der Kohärenz mit dem Abstimmungsresultat weigerte sich der Bundesrat, das Protokoll zur Ausdehnung der Freizügigkeit auf das letzte Land, das der EU

beitrat, Kroatien, zu unterzeichnen. Diese Entscheidung provozierte eine prompte europäische Reaktion, die die Forschungszusammenarbeit bremste (Blockierung des wissenschaftlichen Forschungsprogramms Horizont 2020 und des Studentenaustauschprogramms Erasmus). Sowohl die Freizügigkeit als auch die Forschung sind Teil der sieben sektoralen Abkommen, die durch die «Guillotine-Klausel» verbunden waren und 1999 in den bilateralen Abkommen abgeschlossen worden waren.

Angesichts zweier widersprüchlicher Volksentscheide – Begrenzung der Zuwanderung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der bilateralen Abkommen – entschied sich das Parlament 2016 für eine Zwischenlösung: das «Prinzip der nationalen Priorität light». Es verpflichtet die Arbeitgeber, die regionalen Arbeitsvermittlungszentren über offene Stellen in Berufen zu informieren, deren Arbeitslosenquote über einem vom Bundesrat festgelegten Schwellenwert liegt (8% im Jahr 2018, 5% im Jahr 2020). Diese Regelung lässt der Exekutive den nötigen Anpassungsspielraum und wahrt gleichzeitig die europäischen Verpflichtungen. Im Gegenzug ratifizierte die Schweiz die Ausweitung des FZA auf Kroatien und erhielt wieder Zugang zu europäischen Forschungsprogrammen.

Die unzufriedene Schweizerische Volkspartei, die die Initiative von 2014 ins Leben gerufen hatte, lancierte 2018 eine neue Initiative, die einen endgültigen Bruch mit der Freizügigkeit zum Ziel hatte («Begrenzungsinitiative»). Diese wurde im September 2020 von 61,7 Prozent der Wähler:innen massiv abgelehnt.

Schlussfolgerungen

Im Laufe ihrer Geschichte hat die Schweiz das wirtschaftliche Interesse in den Mittelpunkt ihrer migrationspolitischen Entscheidungen gestellt, vom Liberalismus des

19. Jahrhunderts bis zur Saisonarbeiterpolitik nach 1945. Dieses technokratische Modell besteht fort, obwohl die Personenfreizügigkeit in Europa (EU/EFTA) es grundlegend verändert hat. Heute profitiert die Schweiz vom Zugang zu einem Pool von 500 Millionen Menschen, was eine Rückkehr zu einer qualifizierten Einwanderung begünstigt, die mit der im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts vergleichbar ist, als die Schweiz bereits hoch qualifizierte Arbeitskräfte anzog.

Die neokorporatistische Phase der Nachkriegszeit erscheint somit als ein auf das 20. Jahrhundert beschränktes Phänomen, bei dem der Schutz des Arbeitsmarktes darauf abzielte, die einheimischen Arbeitskräfte von der Konkurrenz der Migrant:innen zu schützen. Der neue gesetzliche Rahmen, der mit dem Gesetz von 2008 (AUG, ab 2019 Bundesgesetz über Ausländer und Integration, AIG) festgelegt wurde, beruht stärker auf der Unterscheidung zwischen erwünschter (qualifizierte Arbeitskräfte) und unerwünschter Zuwanderung und beinhaltet gleichzeitig spezifische Integrationsmassnahmen. Der Begriff «ausländische Überbevölkerung» ist nicht mehr im Gesetzestext zu finden. Dieser neue Rahmen bleibt allerdings gesellschaftlich nicht unumstritten.

Doch abgesehen von den rechtlichen Veränderungen ist die Geschichte der Migration in die Schweiz stets von wiederkehrenden sozialen Spannungen geprägt: Von den antiitalienischen Ausschreitungen Ende des 19. Jahrhunderts bis zur antisemitischen Diskriminierung in den 1920er-Jahren, von den fremdenfeindlichen Bewegungen der 1960er-Jahre über das Misstrauen gegenüber Asylbewerber:innen in den 1980er- und 1990er-Jahren bis hin zu den verbalen Angriffen auf Zuwandernde aus Deutschland und Portugal in der Boulevardpresse der 2000er-Jahre zieht sich der Rassismus wie ein roter Faden durch die Migrationsgeschichte der Schweiz. Doch auch in diesem

Bereich ist die Schweiz kein «Sonderfall». Diese Phänomene sind zwar zum Teil auf wirtschaftliche und soziale Veränderungen zurückzuführen, haben ihren Ursprung aber auch aufseiten des politischen Angebots und des Medienspiels, wo das Thema Migration zu einem Hebel der Mobilisierung wird und bestehende Ängste schürt oder nährt.

Aber es wäre zu einseitig, Erklärungen für diese historische Konstante lediglich in der Nachfrageseite zu suchen, also im ökonomischen Strukturwandel und den sozialen Spannungen, die die Zuwanderung (und die Globalisierung allgemein) mit sich bringt. Die dadurch bedingten Krisen gibt es und sie können ihren Niederschlag mitunter in xenophoben Bewegungen finden, die angesichts der Erosion ehemals strukturierender Milieus neue soziale Verortungen anbieten. Aber die Angebotsseite darf nicht vernachlässigt werden – die politischen Akteure und Medien, die «Überfremdung» als Thema bewirtschaften. Sie artikulieren und kanalisieren nicht nur vorhandene Ängste, sondern sie verstärken auch Ressentiments.