

Die schweizerische Ausländergesetzgebung und die politischen Parteien 1917–1931

SILVIA UND GÉRALD ARLETTAZ

Während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ist in der Schweiz aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung eine Änderung der Bevölkerungsstruktur zu beobachten. Parallel zur Liberalisierung des Handels werden schrittweise auch die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit aufgehoben, was zu einer wachsenden Mobilität führt. Bei den demographischen Entwicklungen, soweit sie statistisch erfasst sind, fällt das beachtliche Wachstum der ausländischen Bevölkerung auf, eine Erscheinung, die nicht nur durch ihr Ausmass Aufmerksamkeit erregen muss, sondern auch durch die Emotionen, die dadurch geweckt werden. Besonders überraschend ist die Trendwende in der Migrationsbilanz, die sich seit der eidgenössischen Volkszählung von 1888 abzeichnet. Von 1888 bis 1914 finden wir einen mittleren jährlichen Wanderungsgewinn in der Grössenordnung von 2.1‰ der Bevölkerung. Die ausländische Wohnbevölkerung stieg zwischen 1888 und 1910 von 230'000 auf 552'000, das heisst von 7.9 auf 14.7 Prozent. In Europa erreicht die Schweiz damit hinter Luxemburg den zweithöchsten Ausländeranteil.¹ Bis zum Ersten Weltkrieg handelt es sich bei den Einwanderern hauptsächlich um Arbeitskräfte.

Die blossе Wahrnehmung dieses starken Wachstums weicht in den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts zunehmend einem Gefühl der Beunruhigung. Zwischen 1888 und 1914 taucht denn auch die «Ausländerfrage»² auf. Die Auffassung, die Integration der zahlreichen Fremden sei schwieriger geworden, breitet sich nach und nach in allen politischen Lagern aus. Die Vorstellung von einer «Überfremdung» der Bevölkerung erobert Schritt für Schritt alle Bereiche der Gesellschaft. Wir begegnen ihr als Gegenstand von Abhandlungen in wissenschaftlichen und philanthropischen Vereinigungen, wie zum Beispiel der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft und der schweizerischen Fürsorgeinstitutionen, aber auch in den Berufsverbänden, ganz besonders im Kreise der Statistiker und der Juristen. Auch als literarisches und künstlerisches Thema drängt sich die «Ausländerfrage» auf, die patriotischen und kulturellen Vereinigungen beschäftigen sich mit ihr, was sich in Publikationen wie «La Voile Latine», «Les Feuilles» oder «Wissen und Leben» verfolgen lässt.

Die «Ausländerfrage» erweist sich als eine Art kulturelles Bindemittel, das dazu neigt, die öffentliche Meinung zu durchdringen, eine Entwicklung, welche in der «Gazette de Lausanne» und dem «Journal de Genève» – zwei welschen Tageszeitungen, die

auch eine gewisse nationale Bedeutung für sich in Anspruch nehmen dürfen – beobachtet werden kann.

Es erstaunt nicht, dass diese neue patriotische Sensibilität auch die politischen Kreise erfasst, geht es doch um ein eminent wichtiges Problem: die ihrer Ansicht nach bedrohte nationale Identität. Ab 1911 nehmen sich die Parteien dieser Frage an, als erste die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, welche zu diesem Zeitpunkt Spannungen zwischen ihrem internationalistischen Flügel und dem Grütliverein auszutragen hat. Im weiteren finden wir das Problem der Einbürgerung von Ausländern 1912 beim Jahreskongress der Freisinnigen als einen der Programmpunkte. Die definitive Gründung der Schweizerischen Konservativen Volkspartei im Jahre 1912 und die Konstituierung der Liberaldemokraten als nationale Partei im Jahre 1913 sind ebenfalls durch das Thema der «Ausländerfrage» geprägt. Die Debatte über die «Ausländerfrage» wird nun möglich, weil sie sich auf dem Hintergrund der sozioökonomischen Entwicklung entfaltet, die auf eine stärkere Integration der Schweizer Staatsbürger hinausläuft. Sie bezieht sich auf alle gesellschaftlichen Gruppen. «Son évolution se lie de plus en plus intimement à celle de la société globale dans son fonctionnement et sa construction identaire.»³

Die politische Elite des Landes ist zwischen 1898 und 1914 der Meinung, die «Ausländerfrage» sei ein drängendes Problem, das möglichst schnell gelöst werden müsse. Eine paritätische Kommission aus Freisinnigen, Sozialdemokraten und Liberalen, die sogenannte Neuner-Kommission, legt im Dezember 1912 dem Bundesrat eine Petition vor, die eine Revision des Artikels 44 der Bundesverfassung verlangt, die Einführung eines partiellen *ius soli* sowie das Recht auf Einbürgerung für Ausländer, die gewisse Bedingungen erfüllen. Das Eidgenössische Politische Departement beantwortet diese Eingaben am 30. Mai 1914 mit einem Bericht bezüglich Massnahmen gegen die «Überfremdung»⁴. Damit ist am Vorabend des Ersten Weltkrieges die Mehrheit der sich äussernden Stimmen der Meinung, dass die Schweiz ein «Ausländerproblem» hat, deren Lösung zwingend über den eher zentralistischen Weg einer Erleichterung der Einbürgerung von Ausländern zu suchen ist.

Bei Kriegsausbruch fehlen dem Bund die Möglichkeiten, die Grenzübertritte selber zu überwachen. Die Niederlassungs- und die Aufenthaltskontrolle liegen in der Kompetenz der Kantone. Zu Beginn des Krieges mag dies noch hingenommen werden, doch seit Mai 1915, als die Schweiz von vier kriegführenden Mächten eingeschlossen ist, verschärft sich die Problematik. Eine Visumpflicht besteht nicht, und selbst Ausländer ohne Ausweispapiere können gegen Hinterlegung einer Kautions von einem Kanton aufgenommen werden.

Insgesamt bewirkt der Krieg aber einen Rückgang der Ausländerzahl um rund ein Drittel: 609'000 Personen waren es gemäss Schätzungen Ende 1913, anlässlich der Volkszählung von 1920 wurden noch 402'000 registriert.⁵ Bei der ausländischen Bevölkerung finden wir eine Nettoauswanderung in der Grössenordnung von 156'000 Personen. Die Bruttoeinwanderung während der Kriegszeit beträgt gemäss zeitgenössischen

Schätzungen um die 30'000 Personen. In dieser Zahl nicht inbegriffen sind allerdings die internierten Gefangenen, die bei Kriegsende in ihre Heimatländer zurückkehren. 42'000 Zivilpersonen und demobilisierte Soldaten erhalten in der Zeit zwischen dem Waffenstillstand und dem 31. Dezember 1920 eine Niederlassungsbewilligung.

Obwohl den Zeitgenossen ein Teil dieser Zahlen zumindest bekannt waren, haben sie offensichtlich weder das Ausmass noch den nachhaltigen Charakter dieses Rückganges bewusst wahrgenommen. Themen wie «Überfremdung» und «unerwünschte Personen» bleiben weiterhin Bestandteil des öffentlichen Diskurses, die nun mit der Gefahr einer militärischen Invasion verknüpft werden. Seit dem Sommer 1917 sieht man das Hauptproblem nicht mehr in der grossen Zahl, sondern in der gesellschaftlichen Rolle der Immigranten. Die Ausländer, welche bei Kriegsausbruch die Schweiz verlassen mussten, um den Mobilisationsappellen ihrer Heimatländer Folge zu leisten, waren zum grossen Teil gut integriert gewesen, während es sich bei den neu eingewanderten Personen oft um Vertriebene, hauptsächlich um Deserteure oder Dienstverweigerer, handelt. Dies weckt Ängste und fördert fremdenfeindliche Gefühle. In dieser stark von Emotionen geprägten Situation ändert sich die Einstellung gegenüber den Immigranten und wächst die Akzeptanz einer nationalen Einwanderungspolitik mit protektionistischem Charakter.

Seit dem Sommer 1917 verlangen bürgerliche Kreise und in der Folge auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates strenge Massnahmen gegen die «unerwünschten Personen»; ausserdem halten sie die Schaffung einer eidgenössischen Fremdenpolizei für notwendig. Am 21. November 1917 erlässt der Bundesrat, kraft der Vollmachten, über die er verfügt, eine «Verordnung betreffend die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer»⁶: Dem Justiz- und Polizeidepartement soll eine Zentralstelle für Fremdenpolizei angegliedert werden. Dieser Schritt kommt einem Bruch mit der bisherigen Asyl-Praxis gleich: Durch harte, zentralistische Massnahmen soll das nationale Territorium abgeriegelt werden. Die Pass- und Visumpflicht wird wieder eingeführt, auch wird von jedem Einwanderer das Vorlegen eines Auszugs aus dem Strafreregister oder eines Leumundszeugnisses verlangt. Zudem muss er den «einwandfreien Zweck des beabsichtigten Aufenthaltes in der Schweiz» darlegen und die dafür nötigen «Subsistenzmittel» nachweisen können.⁷

Mit dem Kriegsende und der wachsenden Furcht vor einem drohenden Massandrang von Demobilisierten wird die «Überfremdung» zunehmend unter wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten diskutiert, wobei sich die Entstehung eines nationalistisch gefärbten Patriotismus abzeichnet. Mit dem Landesstreik im November 1918 erreichen die Leidenschaften ihren Höhepunkt: Es geht den Verteidigern der gesellschaftlichen Ordnung darum, die Schweiz vor den ausländischen Agitatoren zu schützen. In beiden Kammern kommt in den Debatten über den Landesstreik immer wieder die Rolle der Ausländer im Ablauf der Ereignisse zur Sprache. Zahlreiche Ratsmitglieder der regierenden Parteien schreiben die Hauptverantwortung für den Streik der

Agitation und dem Einfluss ausländischer Agenten zu und versuchen so, den Konflikt als Ganzen zu diskreditieren.⁸

Die Schweiz, gezeichnet vom Trauma des Krieges und des Landesstreiks, sieht sich vor die Aufgabe gestellt, die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen, die mit dem Ende des Krieges verbunden sind.

Der Kampf gegen die «wirtschaftliche Überfremdung»: das Wirtschafts- und Sozialprogramm der Freisinnigen

Das wichtigste Anliegen der Freisinnig-demokratischen Partei ist es, der Schweiz ihren Platz im internationalen Wirtschaftsgefüge zu sichern. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet sie die Lösung der «Ausländerfrage» als die «Erfüllung einer politischen Aufgabe erster Ordnung»: «Die Überfremdungsfrage hat sich aber auch zu einem wirtschaftspolitischen Problem für unser Land ausgewachsen. Ohne in engherzigen Chauvinismus zu verfallen oder weltwirtschaftlichen Entwicklungsgesetzen unnatürliche Schranken setzen zu wollen, wird das Bestreben unseres Landes darauf gerichtet sein müssen, die nationale Volkswirtschaft vor einer bedrohlichen Überflutung vom Auslande her zu bewahren und die heimische Wirtschaft im Konkurrenzkampfe mit dem Auslande leistungsfähig zu erhalten.»⁹ Eine wesentliche Aufgabe sieht die Partei in der «Erhaltung und Förderung der bodenständigen, einheimischen Landbevölkerung».¹⁰ Dies setze eine strenge Ausländerkontrolle und den Schutz der einheimischen Arbeitskräfte voraus. Die freisinnige Partei ist entschlossen, für die Erreichung dieser Ziele eine neue Politik zu entwickeln, die auf einer bewussten Zusammenarbeit aller Kreise und der Entwicklung eines sozialen Gewissens aufbaut.

Für die Übergangsperiode der Nachkriegszeit erarbeitet die Partei ein Wirtschafts- und Sozialprogramm. Einer der zentralen Punkte ist dem Kampf gegen die Überflutung des schweizerischen Arbeitsmarktes mit «minderwertigen ausländischen Elementen» und gegen das Überhandnehmen ausländischer Firmen in der Schweiz¹¹ gewidmet. In einem an den Bundesrat gerichteten Memorandum schlägt sie am 21. März 1918 ein Bündel von Massnahmen vor: eine strikte Kontrolle der Einwanderer, damit verhindert werden könne, dass das Ausland all das über unser Land ergiesse, was durch den Krieg verdorben worden oder sonst wertlos sei.¹² Die Einwanderung von Arbeitskräften dürfe in keiner Weise begünstigt werden, deswegen seien früher gewährte Privilegien, vor allem solche fiskalischer Art, abzuschaffen. Im Kampf gegen die «wirtschaftliche Überfremdung» sollten auch Unternehmensgründungen oder anonyme Erwerbsgesellschaften kontrolliert werden, da sich dahinter oft ausländische Führungen oder ausländisches Kapital versteckten. Das schweizerische Domizil dürfe nicht in missbräuchlicher Weise für die Verfolgung ausländischer Handelsinteressen benutzt werden.¹³

Das Parlament muss sich mit dieser Frage anlässlich der Motion des St. Galler Nationalrates Albert Mächler¹⁴ beschäftigen. Der Kreis der elf Mitunterzeichner umfasst die prominentesten Vertreter aus Freisinn und Wirtschaft. Das Ziel des Vorstosses ist der «Schutz der nationalen Arbeitskraft» durch Massnahmen, die geeignet sind, die «Abwanderung qualifizierter einheimischer Arbeitskräfte» sowie die Überflutung der Schweiz durch «zweifelhafte ausländische Elemente» zu verhindern. Gefordert wird eine staatliche Sozialpolitik zugunsten der Einheimischen, unter anderem «bessere Lohn- und Arbeitsbedingungen», «Ausbau der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenfürsorge» sowie «Förderung der allgemeinen Volksversicherung». Für Mächler hat die Motion vor allem «das Zurückhalten guter Arbeiter im Inland» zum Zweck, doch auch die einheimische Wirtschaft soll geschützt werden: «Unsere Industrie und unser Markt sollen nicht durch zweifelhafte Gründungen von Ausländern diskreditiert werden.»¹⁵

Das Sozialprogramm der Motion Mächler wird durch die Motion des Zürcher Ständerates Paul Usteri auch in der kleinen Kammer eingebracht.¹⁶ Im Bewusstsein, dass das Parlament den Erwartungen der arbeitenden Klasse entgegenkommen muss, legt Paul Usteri den Angelpunkt der Reformen auf die Sozialversicherungen. Interessantes Detail, das es zu beachten gilt: Usteri stellt ausdrücklich die Frage nach den Nutzniessern der Versicherung: «Wer soll für das Alter und die Invalidität versichert sein? Sollen es die Schweizer sein? [...] Oder sollen es alle Einwohner der Schweiz sein?»¹⁷ Die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände werden zur Zusammenarbeit aufgefordert.

Dieses Programm entspricht den Idealen einer Partei, die sich als Vorreiterin für soziale und wirtschaftliche Reformen sieht und die durch die Mitwirkung aller Klassen der Bevölkerung an der Überwindung des sozialen Interessenkonfliktes arbeiten will. Unter diesem Blickwinkel tragen die Anstrengungen der Freisinnigen, mittels der «Ausländerfrage» das Volk zu einigen und «die verschiedenen Richtungen unserer Volkswirtschaft zu einer starken politischen und wirtschaftlichen Willensgemeinschaft zusammenzufassen»¹⁸, auch dazu bei, den nationalen und volksverbundenen Charakter der Partei zu verankern.

Mit diesem Programm, das ausdrücklich auf die Wahrung der nationalen Interessen ausgerichtet ist, erweist sich die Integration der Ausländer als schwierig. Die Freisinnigen verknüpfen das Problem der «unerwünschten Personen» und der Asylgewährung mit den Gefahren einer ausländischen Unterwanderung: Hinter der klaren Unterscheidung zwischen Einheimischen und Fremden steckt die Absicht, diejenigen Individuen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, vom Lande fernzuhalten. Der unerwünschte Ausländer ist derjenige, der als Bedrohung für den politischen und sozialen Konsens wahrgenommen wird. Von nun an ist der Kampf gegen die «Überfremdung» ein integrierender Bestandteil der freisinnigen Strategie; tatsächlich taucht dieses Ziel auch im Programm der Freisinnig-demokratischen Partei vom 26. April 1931 wieder auf.

Die Partei fasst den Kampf auf drei Ebenen ins Auge. Einerseits soll die Einwanderung durch eine Verstärkung der Fremdenpolizei kontrolliert werden, um die «unerwünschten Personen» fernzuhalten, andererseits sollen bilaterale Verträge erneuert und die Niederlassungsbewilligungen von einer Gegenseitigkeitsklausel bezüglich Sozialversicherung und Fürsorgeleistungen abhängig gemacht werden, und schliesslich soll die Integration durch die Einführung eines *ius soli* für die in der Schweiz geborenen Ausländer gefördert werden.

«Schutz der einheimischen Arbeit»: die Ziele des SGB und der SPS

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) zweifelt sowohl am Willen als auch an der Fähigkeit der politischen Rechten, soziale Reformen durchzuführen, und nimmt das freisinnige Programm mit Misstrauen zur Kenntnis. «Was versteht aber der Motionär unter Schutz der nationalen Arbeitskraft und Bekämpfung der Überfremdung? Die Vorschläge [...] finden auch unsern Beifall. Wir glauben aber nicht daran, dass er mit diesem Programm bei seinen Parteifreunden viel Glück haben wird.»¹⁹

Der SGB sieht im freisinnigen Kampf gegen die «Überfremdung» lediglich einen Vorwand, denn das eigentliche Ziel des Angriffes sei die Arbeiterbewegung: Wer sind die unerwünschten Ausländer? «Nach den bisherigen Erfahrungen sind [es] zweifelhafte Elemente [...], die sich den Mund nicht verbinden lassen und auch im Ausland energisch für ein menschenwürdiges Dasein als Arbeiter eintreten.»²⁰

Die Industrie werde sich wohl kaum in ihrer Freiheit einschränken lassen und auf den Import von billigen Arbeitskräften verzichten wollen. Die Massnahmen, welche die Auswanderung von Schweizer Arbeitern verhindern sollten, seien nur darauf ausgerichtet, der Wirtschaft ein Reservoir an spezialisierten einheimischen Arbeitskräften zu erhalten.

Der SGB befürchtet, die Strategie der Rechten ziele darauf ab, die Arbeitersolidarität zu brechen und die sozialen Errungenschaften rückgängig zu machen. Am 9. Juli 1918 unterbreitet der Gewerkschaftsausschuss des SGB dem Bundesrat eine Reihe von Postulaten, welche die Garantie des sozialen Schutzes, den die Arbeiterschaft während des Krieges errungen hat, und Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verlangen: Verkürzung der Arbeitszeit, Ausrichtung von Unterstützungen an Arbeitslose, Ausführung von grossen Bauaufträgen während der Krisenzeit, Notstandsarbeiten, Zentralisierung der Arbeitsvermittlung. Auch der Schutz des einheimischen Arbeitsmarktes sei vordringlich: «La crise pouvant être aggravée, à la fin de la guerre, par l'immigration d'ouvriers étrangers et par la démobilisation de l'armée suisse, il est du devoir de l'Etat de prendre des mesures pour que le chômage et la misère ne soient pas intensifiés par l'arrivée en masse de la main-d'œuvre étrangère. L'immigration devra être réglementée [...] aussi longtemps que des ouvriers du pays occupés avant la guerre

sont chômeurs, de nouveaux arrivants de l'étranger ne doivent pas être occupés dans la même branche.»²¹ Schon vor dem Krieg in der Schweiz niedergelassene Arbeiter sollen auf dem Arbeitsmarkt gegenüber denjenigen bevorzugt werden, die erst nach dem Krieg gekommen sind.

Der Vorschlag, die Einwanderung zu beschränken, stösst aber nicht auf ungeteilte Zustimmung. Es erheben sich auch Stimmen, die meinen, «es könne nicht Sache einer Gewerkschaftsorganisation sein, die Grenzabspernung gegenüber unseren fremden Kollegen und Genossen zu befürworten, das würde unsern internationalen Grundsätzen durchaus widersprechen.»²²

Der Gewerkschaftsbund strebt denn auch keine Grenzsperrung an, sein einziges Ziel ist es, die negativen Folgen einer grossen Einwanderung von fremden Arbeitskräften – ein Sinken der Löhne und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen – zu verhindern.

Mit der Unterzeichnung des Waffenstillstands engagiert sich der SGB noch entschiedener zugunsten der einheimischen Arbeitskräfte und eines Schutzes vor ausländischer Konkurrenz. Am 15. Dezember 1918 präzisiert das Bundeskomitee des SGB seine Position. Aus Furcht vor einem Zustrom ausländischer Arbeitsloser verlangt es eine Aufnahmebeschränkung für neue Einwanderer, die keinen Bezug zur Schweiz haben: «1. Die Einreise soll vorab nur Personen gestattet werden, die schon vor dem Krieg in der Schweiz festen Wohnsitz hatten.»²³

Um den Stellenantritt zu kontrollieren, «sollen paritätische Arbeitsnachweise analog denen bei der Beschäftigung der Internierten errichtet werden.»²⁴ Das Komitee möchte die Lohnrückerei durch die Fremden vermeiden und verlangt deshalb gleiche Löhne und Arbeitsbedingungen für die ausländischen sowie Schutzmassnahmen gegen missbräuchliche Kündigungen für die einheimischen Arbeiter. Auch müsse es verboten sein, im Falle eines Streiks einfach Ausländer anzustellen. Die Unterstützung von ausländischen Arbeitslosen hingegen soll deren Heimatstaaten obliegen, um die Arbeitslosenkassen zu schonen.

Im April 1919 nimmt der ausserordentliche Kongress von Olten diese Beschlüsse an, die er mit einem Aufruf zur Solidarität mit den Kriegseinwanderern ergänzt: «Refraktären und Deserteuren, die im Lande auf ehrliche Weise ihr Brot verdienen, zum Teil mit ihrer frühern Heimat gar keine Beziehungen mehr unterhalten, gewährt die schweizerische Arbeiterschaft jeden Schutz gegen behördliche Übergriffe. Sie wird sich deren Interessen wie der eigenen annehmen.»²⁵

Der Waadtländer Henri Viret²⁶ beurteilt das Engagement des Kongresses als ungenügend. Er verweist auf eine Bewegung bei den «gelben» Gewerkschaften in der französischen Schweiz, die auf ein völliges Einwanderungsverbot für ausländische Arbeitskräfte eintrete. In Lausanne hätten einige Organisationen in dieser Sache die Unterstützung von Gemeinde- und Kantonsbehörden gewonnen, dieses Anliegen in Bern vorzubringen. Viret beantragt deshalb, der Resolution einen weiteren Satz hinzuzufügen: «Der Kongress ist Gegner jeder gesetzlichen Massnahme, die das Verbot der Einwande-

rung von Arbeitern bezweckt und besonders derjenigen, die von einigen gelben Arbeiterorganisationen der französischen Schweiz verlangt werden.»²⁷

Mit diesem Zusatzantrag sei er «vollständig einverstanden», erklärt Karl Dürr, Sekretär des SGB, jedoch bedürfe er, um nicht die übrige Resolution zu gefährden, noch der Präzisierung. Es solle dem Bundeskomitee überlassen werden, einen entsprechenden Passus aufzunehmen. Dieser Meinung ist auch der Präsident Arthur Schneeberger. Als Viret sich aber weigert, seinen Antrag abzuändern, wird dieser in seiner ursprünglichen Fassung durch den Kongress angenommen.²⁸

Im Ganzen orientieren sich die von der schweizerischen Arbeiterbewegung verfolgten Ziele an der Linie, welche der Internationale Gewerkschaftsbund 1918 festgelegt hat. Dieser hat zwar tatsächlich jegliches generelle Einwanderungsverbot abgelehnt, gesteht den Staaten aber immerhin das Recht zu, die Einwanderung zu beschränken, wenn wirtschaftliche, gesundheitspolitische oder kulturelle Gründe dies erforderlich machen. Er anerkennt: «1. Das Recht jeden Staates, in Zeiten wirtschaftlicher Depression zeitweilige Beschränkungen der Einwanderung zum Schutze sowohl der einheimischen als der wandernden fremden Arbeiter anzuordnen; 2. Das Recht jeden Staates, zum Schutze seiner Volksgesundheit die Einwanderung zu kontrollieren und sie eventuell zeitweilig zu untersagen; 3. Das Recht jeden Staates, zum Schutze seiner Volkskultur und zur wirksamen Durchführung des Arbeiterschutzes in den Betriebszweigen, in denen einwandernde Arbeiter vorwiegend beschäftigt werden, gewisse Mindestanforderungen an die Kenntnisse des Einwanderers im Lesen und Schreiben in seiner eigenen Muttersprache zu stellen.»²⁹

Festgehalten werden kann also, dass der freie Personenverkehr sowohl bei der Linken als auch bei der Rechten nicht mehr auf der Tagesordnung steht, allerdings aufgrund unterschiedlicher Interessen. Generell kann festgestellt werden, dass die Arbeiterbewegung seit dem Generalstreik und den nationalistischen Angriffen von rechts sich zunehmend an der sozialen Zielsetzung orientiert, die innere Entwicklung des Landes zu fördern.

Noch ist es in der Frage der Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung nicht zu einer Einigung darüber gekommen, welche Rolle dabei den ausländischen Arbeitern angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Situation zukommen soll, als sich in den zwanziger Jahren die sozialdemokratischen Parlamentarier in beiden Kammern mit dem Unternehmertum anlegen. Der Stein des Anstosses ist die Praxis der Einstellung von ausländischen Arbeitskräften, wie sie von verschiedenen Arbeitgebern und zum Teil auch von ausländischen Agenturen betrieben wird. 1921 prangert Oskar Schneeberger³⁰ (Kanton Bern – im folgenden BE) an, «dass zum Beispiel im Kanton Graubünden vor einigen Wochen über hundert Bauhandwerker, Erdarbeiter, Handlanger aus Steiermark geholt wurden».³¹ Ebenfalls beunruhigt ist Achille-Tell GrosPierre (BE), da aus Kreisen der Landwirtschaft die Forderung nach ausländischen Arbeitskräften gekommen sei. «On a même parlé de Russes, d'une centaine de Cosaques.»³² Hermann Müri, Präsident der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Aargau und Mitglied des

Bundeskomitees des Gewerkschaftsbundes, zeigt sich besonders beunruhigt über die schädlichen Aktivitäten ausländischer Unternehmer, die mit Hilfe trügerischer Versprechungen Rohstoffe und Arbeitskräfte importierten. Am 31. März 1922 interveniert er beim Bundesrat wegen der Versuche gewisser schweizerischer Unternehmer, «Spezialisten» einwandern zu lassen, während Schweizer Arbeiter der gleichen Kategorie arbeitslos seien. «Ist der Bundesrat nicht der Auffassung, dass solche Einreisegesuche für so lange zu verweigern sind, bis die arbeitslosen Bauarbeiter Beschäftigung haben?»³³

Solche Vorstösse tragen den Sozialdemokraten heftige Kritik vom freisinnigen Ständerat Benno Bertoni (Kanton Tessin – TI) ein, der den Gewerkschaften vorwirft, einer neuen Form des «ancien esprit de corporation» zu huldigen und mit ihrem Nationalismus zu einem Anwachsen der Arbeitslosigkeit beizutragen: «Lorsque les associations ouvrières ont conquis des salaires, des contrats collectifs, des situations particulières, on conçoit aisément qu'elles veuillent se défendre contre l'inondation du marché du travail par des ouvriers venant d'autres pays.»³⁴

Die Sozialdemokraten sehen keinen Widerspruch zwischen internationaler Solidarität und Kampf gegen die ausländische Konkurrenz, und Jean Sigg (Kanton Genf – GE) ruft in Erinnerung: «On a dans la classe ouvrière suisse surtout fait jouer un rôle aux syndicats en admettant dans les associations ouvrières suisses, en y faisant entrer dans la mesure du possible tous les ouvriers étrangers afin de les faire bénéficier des avantages résultant des tarifs collectifs de travail en vigueur chez nous.»³⁵

Die Haltung der Sozialdemokraten widerspiegelt die schwierige Position einer Partei, deren politische Einstellung sich an liberalen Massstäben ausrichtet, deren soziale Aktivität aber die einheimischen Arbeitskräfte schützen will.

Doch obwohl die Verteidigung der Schweizer Arbeiter das vorrangige Ziel der Arbeiterbewegung ist, lässt sie sich doch für den Kampf ums Asylrecht mobilisieren. Nach dem Krieg wird das Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht der Ausländer immer stärker mit der Frage der inneren Sicherheit in Verbindung gebracht. Mehrmals interveniert deshalb der SGB gegen missbräuchliche Ausweisungen, die aus rein politischen Gründen erfolgten, auch wenn vordergründig mit der Situation auf dem Arbeitsmarkt argumentiert werde. Nicht nur die Arbeitsämter, auch die Fremdenpolizei beobachteten die Rückkehr der Demobilisierten mit Argwohn und kontrollierten die politische Erwünschtheit von Einwanderungswilligen: «Manche Gemeinde- und auch Kantonsbehörden, besonders aber die eidgenössische Fremdenpolizei, bemühten sich mit Eifer, der einer besseren Sache würdig gewesen wäre, festzustellen, ob der Einreisebegehrende zu den *missliebigen Elementen* gehört, sich gewerkschaftlich oder politisch betätigt hat und daher *unerwünscht* ist.»³⁶

Es sei die Angst vor dem Bolschewismus, der die Behörden dazu treibe, hinter jedem ausländischen Arbeiter einen möglichen Feind und eine Bedrohung für die innere Sicherheit des Landes zu sehen.³⁷ Nur so kann man es sich in den Kreisen der Arbeiterschaft erklären, dass Leute, die sich schon viele Jahre vor dem Krieg in der Schweiz

niedergelassen, aber keine Familie mitgebracht hätten, nun kurzerhand an die Grenze gestellt würden.

Der SGB ist überzeugt davon, dass das Bürgertum in den Deserteuren und Refraktären eine Gefahr für die soziale Ordnung sehe und sie aus diesem Grund gerne loswerden möchte. Die Arbeitslosigkeit biete sich nun als willkommener Vorwand an, um solche unerwünschten Personen auszuweisen. Der Kongress von 1919 nimmt deshalb Stellung gegen die Ausweisungspolitik des Bundesrates, der die Ansicht vertritt, die Anwesenheit der Kriegsflüchtlinge, vor allem derjenigen aus den Mittelmächten, sei nicht mehr gerechtfertigt: «Wir haben nun keinen Anlass, Leute der letztgenannten Sorte länger als nötig in unserm Land zu dulden, wo sie zum Teil Arbeitsstellen einnehmen, die ebensogut mit schweizerischen Arbeitskräften besetzt werden könnten. [...]Wir denken hierbei hauptsächlich an ledige Leute, die ihre Familie nicht in der Schweiz haben, sowie an solche, deren Aufführung zu Klagen Anlass gibt, oder die hier der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen.»³⁸

Eine Ausweitung der Ausweisungspraxis auf politisch und wirtschaftlich unerwünschte Ausländer findet nach dem Landesstreik und dem Waffenstillstand tatsächlich statt. Schon Mitte 1919 lanciert das «Volksrecht» eine Kampagne gegen die von der Rechten inszenierte systematische Ausweisungspolitik gegen militante Sozialisten und Gewerkschafter: Die Wirtschaft, welche doch selber in grossem Umfang ausländische Arbeitskräfte rekrutiere, ermutige solche Praktiken, da es ihr nur darum gehe, die Aktivitäten der Arbeiterschaft zu desorganisieren. In der «Ausländerinitiative»³⁹, welche den Artikel 70 der Verfassung ändern möchte, sieht das «Volksrecht» einen Ausdruck von wachsendem Antisemitismus und zunehmender Fremdenfeindlichkeit: «Parallel mit der Judenhetze und zu unserer Demokratie genau so schlecht passend geht seit einigen Jahren eine verschärfte Ausländerhetze. [...] Nun haben einige Leute das Bedürfnis, wenn nicht der Judenhetze, so doch der Ausländerhetze und der darauf aufgebauten Praxis eine solidere, verfassungsmässige Grundlage zu geben.»⁴⁰

Eine Arbeiterdelegation, angeführt von den Nationalräten Paul Graber (Kanton Neuenburg – NE) und Herman Greulich (Kanton Zürich – ZH), wird am 20. November 1919 beim Bundesrat vorstellig und verlangt, dass alle hängigen Ausweisungen suspendiert und dass deren Begründung den Betroffenen mitgeteilt würden, zudem müsse ein Rekursrecht geschaffen werden. Da sie die verlangten Garantien nicht erhalten, die Willkür der kantonalen Behörden und der Bundesanwaltschaft aber nicht weiter hinnehmen wollen, reichen die Sozialdemokraten unter der Federführung von Nationalrat Paul Graber am 2. Februar eine Motion ein, die eine Vereinheitlichung des Verfahrens bei Ausweisungen sowie eine objektive Untersuchung verlangt in allen Fällen, wo ein Ausländer beschuldigt wird, sich unrechtmässig im Lande aufzuhalten. Graber stellt fest: «Die getroffenen Massnahmen entsprechen denn auch weder dem Rechtsgefühl, noch dem Billigkeitsgefühl des Volkes. Das Verfahren ist sehr summarisch; es wird entschieden ohne Einvernahme der Beschuldigten. [...] Niemand kann die Gründe

erfahren, die den Bundesanwalt zur Ausweisung führen. Sehr oft treten auch deutliche Einflüsse von ausländischen Behörden auf.»⁴¹

Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Heinrich Häberlin (Kanton Thurgau – TG) gibt zu, dass die Vorschriften äusserst komplex sind. Er ist aber der Meinung, dass die Zunahme der Ausweisungen hauptsächlich auf die strengere Ausländerkontrolle zurückzuführen sei. Er könne nicht sagen, wann sich dies ändere und ob eine Änderung überhaupt möglich sei.⁴² Das Problem der Ausweisungen bleibt denn auch noch für längere Zeit bestehen. Die Praxis wird mit politischen Erwägungen, aber auch mit Arbeitslosigkeit und Wohnungsnot begründet.

Wirtschaftliche Interessen und die Verteidigung der nationalen Identität treffen sich – ein politischer Konsens entsteht

Die liberalen Auffassungen der Vorkriegszeit werden durch einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Protektionismus und durch die Verteidigung einer schweizerischen Identität ersetzt. Die Linke und die Rechte vertreten durchaus unterschiedliche Interessen, finden sich jedoch in einer gemeinsamen Zielsetzung: Die Arbeiterschaft soll in die Nation und in die Gesellschaft integriert werden. Es geht nicht primär darum, die Mobilität der Bevölkerung unter Kontrolle zu halten, sondern darum, einen Konsens in neuen Zielsetzungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu finden.

Das Parteiprogramm der Katholisch-Konservativen vom 22. April 1912 tendiert vor allem in Richtung auf eine Stärkung der wirtschaftlichen und politischen Unabhängigkeit der Schweiz, aber auch auf eine Bekräftigung der schweizerischen Identität und Eigenart. Deshalb bedürfe die «Ausländerfrage» einer schnellen Lösung mit finanzieller Unterstützung des Bundes. Der «Klassenkampf» wird von den Katholisch-Konservativen verurteilt, ihre Sozialpolitik basiert, unter dem Banner der christlichen Gewerkschaften, auf einer Solidarität, die auf christlichen Werten aufbaut.⁴³

Doch wie stellt sich die Partei zur Frage der Migrationsbewegungen? Die Katholisch-Konservativen sehen ihre Rolle primär als Verteidiger der traditionellen Strukturen der schweizerischen Gesellschaft, doch können auch sie nicht einfach ignorieren, dass die Industrialisierung eine veränderte Situation geschaffen hat. Anlässlich des internationalen Kongresses der Christlich-Sozialen wird 1919 eine Resolution zur Einwanderungsfrage verabschiedet, die sich in Anlehnung an das Vorbild der Sozialdemokraten gegen ein Verbot des freien Personenverkehrs wendet, aber doch eine gewisse Notwendigkeit sieht, die Wanderungsströme zu regulieren: «Das Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht kann aufgehoben oder beschränkt werden: a) In Zeiten grosser Arbeitslosigkeit zum Schutze einheimischer und eingewanderter Arbeiter; b) zum Schutze der Volksgesundheit, insbesondere bei Ausbruch von Epidemien; c) aus Gründen der Staatssicherheit und zum Schutze des Volkstumes.»⁴⁴

Ein weiterer Punkt der Resolution verlangt die Gleichstellung der ausländischen Arbeiter auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes: «Die ausländischen Arbeiter sind im Niederlassungsstaate in Bezug auf Arbeitsbedingungen einschliesslich Arbeiterschutz und soziale Versicherung den einheimischen Arbeitern in Rechten und Pflichten gleichzustellen.»⁴⁵

Die Gelegenheit zur weiteren Konkretisierung dieser Zielvorgaben ergibt sich anlässlich der Parlamentsdebatte über den Bundesbeschluss betreffend Arbeitslosenunterstützung vom 29. Oktober 1919, der unterschiedliche Kategorien von Ausländern schafft. Der Christlich-Soziale Joseph Scherrer (SG) hat zwar Verständnis für «das Bestreben des Bundesrates, nur solche Ausländer zu unterstützen, in deren Heimatstaaten gegenüber den Schweizern Gegenrecht gehalten wird», doch dürfe man einen arbeitslosen Arbeiter nicht für die Politik seines Herkunftslandes verantwortlich machen, deshalb bedeute eine solche Massnahme eine Ungerechtigkeit gegenüber den in unserem Lande lebenden «assimilierten» Ausländern: «Es dürfte diese Härte ausgemerzt werden, indem man vielleicht erklärt, dass Ausländer, die über ein Jahr in der Schweiz ansässig sind, den schweizerischen Arbeitern gleichgestellt werden. Es haben glücklicherweise einzelne Betriebe, z. B. in der Stickereiindustrie, die Unterstützung von solchen Ausländern von sich aus unternommen, aber die grosse Mehrzahl steht heute hilflos auf der Strasse, und es geht nicht an, sie einfach an die Grenze zu schieben. Wir bedürfen doch auch dieser Kräfte wieder, wenn die Konjunktur sich bessert.»⁴⁶

Solche Stimmen der Solidarität bleiben in den Reihen der politischen Rechten allerdings die Ausnahme, und auch sie werden mit der Zeit ganz verstummen; die Gründe sind finanzpolitischer Art, denn in bürgerlichen Kreisen setzt sich immer stärker die Auffassung durch, die Arbeitslosenunterstützung komme die öffentliche Hand zu teuer zu stehen. Am 4. April 1922 vertritt der Bündner Friedrich Brügger im Ständerat die Meinung, eine Herabsetzung der Arbeitslosenunterstützung sei dringend notwendig. «Nur so kommt man wieder zum Gleichgewicht in unserer Volkswirtschaft.»⁴⁷ Brügger verweist auch auf die mit Italien vereinbarte «Regelung hinsichtlich der Unterstützung der arbeitslosen Italiener in der Schweiz, nach welcher diese Leute sehr entgegenkommend behandelt werden»⁴⁸, umso mehr, als die Anzahl schweizerischer Arbeitsloser in Italien äusserst gering sei.

Erst 1929 legen auch die Schweizer Katholiken ein Wirtschafts- und Sozialprogramm vor. Der am 4. April 1929 angenommene Text⁴⁹ verurteilt die sozialen Verirrungen auf beiden Seiten: den Liberalismus und den Kapitalismus als Verursacher einer wirtschaftlichen und finanziellen Konzentration, die als wucherisch bezeichnet werden müsse, den Sozialismus und den Kommunismus als Verantwortliche für die Zerstörung der sittlichen Geschlossenheit der Gesellschaft. Der Staat solle auf sozialem Gebiet nur sehr zurückhaltend eingreifen, zum Beispiel durch die Schaffung eines Arbeiterschutzgesetzes; jegliche Zentralisierung des Wirtschaftslebens wird jedoch klar abgelehnt. Das ganze Programm wird beherrscht von einer Angst vor dem «Staatssozialismus». Bezüglich der Ausländer sieht das Programm keine besonderen Aktivitäten vor,

doch es ist offensichtlich, dass die von den Katholiken vertretenen Grundprinzipien eine nationale, konservative Gesellschaft im Auge haben und hauptsächlich auf die Bauern, Kaufleute und Handwerker, also auf den Mittelstand, ausgerichtet sind.

In ihrer Argumentation berufen sich die Katholiken oft auf eine nationale Eigenart, eine schweizerische Lebensweise, welche durch ausländische Einflüsse bedroht sei. Ein Beispiel für diese Denkart gibt uns Professor Joseph Beck anlässlich der Delegiertenversammlung der Luzerner Sektion des Schweizerischen Katholischen Volksvereins im Jahre 1922.⁵⁰ Unter den Gefahren, die den Luzerner «Volkgeist» bedrohen, nennt Beck an zweiter Stelle die Einwanderung und ihre verderblichen Einflüsse: «Die von aussen her Einwandernden sind allerdings in manchen Fällen willkommene, tüchtige und rechtschaffene Leute; vielfach aber bringen sie eine Gesinnung und Denkart mit, die zur religiösen und sittlichen Grundstimmung des Luzerner Volkes in scharfem Gegensatz steht. [...] Die Folgen für das religiöse, soziale und politische Leben sind leicht zu begreifen.»⁵¹ Als nächstes Übel wird der Sozialismus genannt, dessen Anhänger oft als Söldner des Auslandes diskreditiert werden. Beck sieht in ihnen die «Schutztruppe des jüdischen Grosskapitals».⁵²

Es ist das Bestreben der Katholisch-Konservativen, die Arbeiterschaft ins schweizerische Volksganze zu integrieren; mit dieser Zielsetzung vor Augen befürworten die Delegierten protektionistische Massnahmen, welche das Land vor Ausländern schützen sollen, welche die soziale Ordnung stören könnten.

Die Liberaldemokraten fühlen sich seit der Gründung ihrer Landespartei im Jahre 1913 der nationalen Einheit verpflichtet. In erster Linie wollen sie das Nationalgefühl kultivieren und das Land vor einer Invasion des «Kosmopolitismus» bewahren.⁵³ Sie sind beherrscht von der Angst, ein besiegtes Deutschland könnte die nationale Wirtschaft und die einheimischen Arbeitskräfte konkurrenzieren, und deshalb richten sich ihre Aktivitäten besonders oft gegen Deutschland oder deutsche Staatsangehörige. Diese Befürchtung ist auch der Anlass für die Motion von Horace Micheli (GE), welche eine Kündigung des Niederlassungsvertrages mit Deutschland vom 13. November 1909 verlangt. Aufgrund ihrer engen Beziehungen zur welschen Presse – die Genfer Horace Micheli, Frédéric de Rabours und Albert Maunoir zum «Journal de Genève», die Waadtländer Max de Cérenville und Aloïs de Meuron zur «Gazette de Lausanne» findet sich die gleiche deutschfeindliche Haltung auch in diesen Blättern.

Auch andere Gruppierungen sind sehr darauf bedacht, die Schweizer Bevölkerung vor Aktivitäten von Ausländern zu schützen. Unter anderem sind es auch diese Fragen, die zu einer Spaltung des schweizerischen Freisinns führen. Mit der Einführung des Proporz-Wahlrechts im Dezember 1919 bildet sich eine Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion im eidgenössischen Parlament. Von den 25 Mitgliedern stammen 16 aus der Berner Sektion, deren Statuten der Verteidigung des Landes und der nationalen Eigenheit grosse Bedeutung zuweisen: «Art. 1 Zweck: [...] für die Erhaltung eines schlagfertigen Volksheeres, unter unerbittlicher Bekämpfung aller in seinem Organismus zu Tage tretenden unschweizerischen Erscheinungen; für einen soliden, nach den

Grundsätzen republikanischer Einfachheit geführten Staatshaushalt; für bessere Sicherung des Landes gegen die drohende Überfremdung, vornehmlich durch wirksamen Schutz und zielbewusste Förderung der inländischen Arbeit und Produktion.»⁵⁴

An diesen Grundsätzen orientiert sich die Politik der BGB-Fraktion, deren Vorstösse vor allem auf die Sicherheit und den Schutz der einheimischen Arbeitskräfte abzielen. Ein besonders heftiger Verteidiger nationaler Werke ist der Basler Nationalrat Rudolf Gelpke, der überzeugt ist, dass die Ausländer wenig arbeiten und allgemein als «Schmarotzer» zu betrachten seien.⁵⁵ In einer Motion vom 1. Oktober 1919 verlangt Gelpke, dass «allgemeine Richtlinien einer den Zeitverhältnissen Rechnung tragenden schweizerischen Wirtschaftspolitik aufzustellen seien», welche er für einen nachhaltigen Schutz der einheimischen Erwerbstätigen sowie für die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Landes als unverzichtbar erachtet. Am 6. Oktober 1920 unternimmt er einen weiteren Vorstoss, um eine politische Neuorientierung in der Niederlassungsfrage zu erreichen, und verlangt Massnahmen gegen die wirtschaftliche «Überfremdung». Als Berichterstatter der Neutralitätskommission für die Angelegenheiten des Justiz- und Polizeidepartementes spricht er sich für die Beibehaltung der Fremdenpolizei aus.

Wirtschafts- und sozialpolitische Fragen gehören zu den Hauptanliegen der nicht als Partei konstituierten sozialpolitischen Gruppe, deren Vertreter denn auch zu den heftigsten Verteidigern eines Sozialstaates zugunsten der einheimischen Bevölkerung und folglich einer defensiven Einwanderungspolitik gehören. Joseph-Anton Scherrer-Fülleman (SG), als Berichterstatter der Geschäftsprüfungskommission zuständig für die inneren Angelegenheiten des Politischen Departementes, reicht im Juni 1918 eine Motion ein, die auf eine Totalrevision der Bundesverfassung abzielt, «wesentlich im Sinne des Ausbaus der Volksrechte und der Einführung derjenigen sozialen Hauptformen, welche infolge der dauernd gedrückten Lage grosser Volkskreise notwendig erscheinen [...]».⁵⁶ Die Arbeiterschaft soll besser unter Kontrolle gebracht und in die Gesellschaft integriert und so ein Gegengewicht zu den linksgerichteten Arbeiterorganisationen geschaffen werden. Die sozialen Spannungen nach dem Waffenstillstand und dem Landesstreik vom November 1918 veranlassen die sozialpolitische Gruppe, eine Interpellation einzureichen, die eine Verschärfung dieses Zustandes verhindern möchte. Der Berner Arnold Knellwolf fragt: «Was gedenkt der Bundesrat zu tun angesichts der von den Ländern der ehemaligen Mittelmächte her die Schweiz wie andere Grenzländer bedrohenden Abwanderung von arbeits- und mittellosen Massen? Ist er gewillt, im Vereine mit den übrigen Neutralen im Sinne des Programmes Wilson sowohl zum Schutze der eigenen Volkswirtschaft als auch den Geboten der Menschlichkeit gemäss dieser Gefahr entgegenzuwirken?»⁵⁷

Knellwolf befürchtet eine «Überschwemmung durch fremde und ungeeignete Arbeiter», gleichzeitig drohe aber «das Verdrängen unserer im Ausland befindlichen Arbeiter».⁵⁸ Diese Situation haben auch Rudolf Baumann (Kanton Luzern – LU) und Hans Enderli (ZH) im Auge, als sie den Bundesrat am 23. März 1922 auffordern, sich zur Frage zu äussern, ob es angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht angezeigt wäre,

die Einreise fremder Arbeiter davon abhängig zu machen, ob deren Herkunftsland den Schweizer Arbeitskräften Gegenrecht gewähre. Falls ein solches nicht gewährt werde, müsse ihrer Meinung nach der Bundesrat ein völliges oder teilweises Einreiseverbot in Erwägung ziehen.⁵⁹ Die Vertreter der sozialpolitischen Gruppe verlangen ausserdem eine bessere Koordination mit dem Bundesamt für Arbeit, welche darauf abzielen sollte, die einheimischen Arbeitskräfte zu schützen, die als Opfer der Krise zur Auswanderung gezwungen seien. Sie verurteilen die Ausnahmen, die man den Saisonarbeitern gegenüber gemacht hat, für deren Bewilligungen die Kantone zuständig sind. Baumann bringt den kantonalen Instanzen aber kein Vertrauen entgegen, denn sie könnten Druckversuchen nur schwer widerstehen und fällten ihre Entscheide gemäss lokalen und kurzfristigen Bedürfnissen.

Auf dem Weg zu einer restriktiven und selektiven Einwanderungspolitik

Einigkeit herrscht in den Kreisen der Politiker darüber, dass die Integration der Arbeiterklasse in Staat und Gesellschaft dringend notwendig sei. Die Interessen, die einer solchen Politik zugrunde liegen und die Ziele, die damit verfolgt werden sollen, sind aber keineswegs identisch. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen machen die beabsichtigte Integration der Ausländer sehr schwierig. Einerseits soll der einheimische Arbeiter bevorzugt werden, andererseits aber sollen die Leistungen des Sozialstaates auch Ausländern zugute kommen, die schon seit längerer Zeit integriert sind. Dies macht eine präzise Definition der Bezugsberechtigten erforderlich. Als neues Unterscheidungskriterium findet die Dauer des Aufenthaltes oder der Niederlassung in der Schweiz den Weg in die Ausländerpolitik.

Seit der Verordnung des Bundesrates vom 21. November 1917 verfügt die Schweiz über die Mittel und den institutionellen Rahmen für eine Kontrolle der Einwanderung. Nach dem Krieg aber kann sich die Politik nicht mehr auf die ausserordentlichen Vollmachten abstützen, es müssen dauerhafte gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Im Parlament beginnt deshalb eine lange Debatte über die Einwanderungskontrolle und die Zukunft der Zentralstelle für Fremdenpolizei. Das bürgerliche Lager ist sich in dieser Frage keineswegs einig: Soll das Problem auf dem föderalistischen Weg oder auf Bundesebene angegangen werden? Für grössere Kompetenzzuweisung an die Kantone sprechen sich vor allem die Parlamentarier aus den Tourismusgebieten der Schweiz aus. Die Anhänger einer interventionistischen Bundespolitik haben in erster Linie die innere Sicherheit und den Schutz des einheimischen Arbeitsmarktes im Auge. Doch jenseits dieser Interessenkonflikte ist sich die Rechte darüber einig, dass eine zentrale Niederlassungskontrolle aufrechterhalten werden sollte. Die neue Einwanderungspolitik müsse aber, das wird in den Debatten deutlich, die Touristen von gewissen Zwangsmassnahmen ausnehmen.⁶⁰

Die überzeugtesten Anhänger einer zentralen Kontrolle der Ein- und Ausreisen im Ständerat sind die Zürcher Freisinnigen.⁶¹ Nur so, meinen sie, können sowohl wirtschaftliche Interessen als auch die notwendige Sperrung der Grenze für unerwünschte Personen durchgesetzt werden. Mit seiner Interpellation vom 26. Juni 1919 verlangt Paul Usteri⁶² vom Bundesrat Auskunft darüber, was ihn dazu bewogen habe, den schweizerischen Vertretungen im Ausland «ohne hinreichende Kontrolle durch die inländischen Behörden weitreichende Befugnisse zur Erteilung von Einreisebewilligungen an Ausländer zu erteilen».⁶³ Durch diese Dezentralisierung der Kompetenzen würden die Kantone der Möglichkeit beraubt, die unerwünschten Personen fernzuhalten. Auch im Nationalrat verlangt der harte Kern der Freisinnigen – entschlossen, die gesellschaftliche Ordnung durch polizeiliche Massnahmen zu schützen, – eine «wirksamere und durchgreifendere Fremdenkontrolle».⁶⁴ Die Zentralstelle für Fremdenpolizei sei ein notwendiges Übel, dies um so mehr, als sich die Arbeitslosigkeit auf beunruhigende Art entwickle.⁶⁵

Wir finden aber auch Freisinnige, welche die Befugnisse der Fremdenpolizei beschränken möchten: Es sind die Interessenvertreter des Tourismus, aber auch gewisser Industriebereiche. Dem Bundesrat wird vorgeworfen, er versuche Arbeiter vom Land fernzuhalten, welche nützlich sein könnten, deren Konkurrenz aber gefürchtet werde.⁶⁶ Erleichterte Einreise wird vor allem für die Stickereiindustrie verlangt.⁶⁷ Einige Freisinnige wollen gar jegliche Formalitäten abschaffen: «Il est certain que si l'on ouvre entièrement la frontière, un grand nombre d'ouvriers étrangers pénétreront en Suisse, mais cet inconvénient est moins grave que l'isolement actuel du pays.»⁶⁸

Auch innerhalb der katholisch-konservativen Fraktion sind unterschiedliche Meinungen zu hören. Das tourismusfreundliche föderalistische Lager, angeführt vom Genfer Jules Gottret, kämpft gegen die Aufrechterhaltung der Fremdenpolizei, die von einem vergangenen Zeitalter zeuge und mit ihrer Bürokratie einen regelrechten Staat im Staate bilde.⁶⁹ Auf der andern Seite engagieren sich die Nationalräte Thomas Holenstein (SG) und Heinrich Walther (LU) für eine Ausweitung der Kompetenzen des Bundes. Holenstein ist nicht bereit, das nationale Gesamtinteresse dem der Hoteliers zu opfern. Die Kontrollen seien gerechtfertigt, vor allem, um die missbräuchliche Niederlassung gewisser Ausländer zu verhindern. Die Prüfung der Gesuche sei meist sehr zeitaufwendig, vor allem bei den Staatsangehörigen der Mittelmächte und bei den Osteuropäern. Oft stellten sich deren Angaben als unwahr heraus. Hätte man sie aber einmal hereingelassen, so seien sie kaum mehr loszuwerden, sie wechselten oft den Wohnort und wenn sie dann einmal ein Haus gekauft hätten, liessen sie sich einbürgern.⁷⁰

Die Überprüfung aller Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sowie einen besonderen Status für die Schriftenlosen erachtet Holenstein als unbedingt notwendig. Für Walther drängt sich eine Neuregelung der Niederlassungsbedingungen auf. Gewissen Erleichterungen für den Tourismus will er sich nicht widersetzen, doch zeigt er sich völlig unbeugsam, wenn es um den freien Verkehr von Arbeitskräften geht.

Die Vertreter der sozialpolitischen Gruppe sprechen sich gegen die Aufhebung der Fremdenpolizei aus und verlangen einhellig und mit besonderem Nachdruck, dass die Einwanderung von Arbeitskräften erschwert werde. Die Liberalen jedoch hatten sich schon immer gegen die Vollmachten und den Etatismus gewehrt, sie kritisieren auch jetzt die Zentralstelle für Fremdenpolizei und verlangen, dass die Kompetenzen der Kantone wiederhergestellt werden. Immerhin wollen sie dem Bundesstaat eine Kontrolle über die Niederlassungen zubilligen.

Auch die Sozialdemokraten sind für die Abschaffung der Fremdenpolizei, doch halten sie sich weitgehend aus der Debatte heraus, sie wollen weder das föderalistische noch das Tourismus-freundliche Lager unterstützen. Ernst Nobs (ZH) erachtet die Überwachung der Grenzen als völlig überflüssig. Er anerkennt zwar die Notwendigkeit, den Arbeitsmarkt zu kontrollieren, doch er strebt eine tiefergreifende Änderung der Bundespolitik an. Mit einem sehr konservativen Geist sei die Fremdenpolizei an die Lösung der «Überfremdungsfrage» herangegangen, deshalb solle dieses Instrument abgeschafft werden. Insbesondere sei es nicht ihre Aufgabe, ausländische Arbeitslose fernzuhalten. Paul Graber (NE) will die diskriminierende Unterteilung in zwei Ausländerkategorien nicht akzeptieren: Touristen, die eine Vorzugsbehandlung erfahren sollen, und Arbeiter, deren Niederlassung in der Schweiz weiterhin durch strenge, schikanöse und komplizierte Vorschriften geregelt werden solle. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist für ihn kein stichhaltiges Argument für ein Festhalten an der Fremdenpolizei: Weder seien die betroffenen ausländischen Arbeiter Arbeitslose, noch dürfe man in ihnen unerwünschte Konkurrenten sehen, denn sie erfüllten für unser Land nützliche Aufgaben und deshalb sei ihre Anwesenheit legitim. Für den Kommunisten Fritz Platten (ZH) gehört die Fremdenpolizei in die Sammlung reaktionärer Massnahmen. Die Arbeitslosigkeit mit Zwangsmassnahmen bekämpfen zu wollen, sei eine Methode der scheinheiligen bürgerlichen Klasse.

Die Bundesbehörden hingegen bestehen auf gesetzlichen Bestimmungen, die ihnen eine Regulierung der Einwanderung ermöglichen. So ist es für den freisinnigen Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Eduard Müller⁷¹, völlig undenkbar, die Fremdenpolizei abzuschaffen; eine Lockerung der Einreisekontrolle sei in naher Zukunft nicht vorgesehen. Im Jahre 1919 befürchtet Müller gar eine Invasion aus dem Osten: «Polnische und galizische Händler streben, nachdem sie Wien ausgeplündert haben, in die Schweiz; dass dieselben unerwünscht sind, trotzdem sie grosse Hotels besuchen, wird kaum bestritten werden können.»⁷² Auch Müllers Nachfolger Heinrich Häberlin⁷³ sieht in der Fremdenpolizei eine wirksame Waffe gegen die Einwanderung, sie sei «nötig gegen die Gefahr von Osten».⁷⁴ Dass diese Haltung nicht frei ist von antisemitischem Gedankengut beweist die sehr direkte Sprache des Leiters der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten, Paul Dinichert. Die Debatten im Reichstag über die Einwanderung von Ostjuden nach Deutschland sowie die grosse Zahl von Juden, die sich in Zürich niedergelassen haben, beunruhigen ihn sehr. Er schreibt dem Leiter der Zentralstelle für Fremdenpolizei, Heinrich Rothmund: «[...]

l'élément juif est d'une manière générale, plus nuisible qu'utile à notre pays et nous estimons que le moment est venu d'étudier les moyens qui pourront paraître opportuns, aux fins de soumettre à un contrôle particulièrement sévère l'entrée des juifs en Suisse.»⁷⁵ Doch Rothmund kann ihn beruhigen: Er habe bereits Massnahmen getroffen, um die schweizerischen Botschaften und Konsulate im Ausland aufzufordern, «particulièrement attentifs dans l'octroi des visas aux Israélites polonais, galiciens, roumains»⁷⁶ zu sein.

Die Debatten in der Bundesversammlung scheinen völlig festgefahren zu sein, als eine Motion des liberalen Ständerates Jacques Rutty (GE) vom 6. Juni 1921 den Bundesrat einlädt, «ohne Verzug die Vorschriften über die Fremdenpolizei aufzuheben und den Kantonen auf diesem Gebiet ihre verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten der Vorkriegszeit zurückzugeben, unter Vorbehalt der Überwachung der von den kantonalen Behörden ausgestellten Niederlassungsbewilligungen».⁷⁷ Oskar Wettstein, Mitglied des Vorstands der Freisinnigen Partei, nimmt dies zum Anlass, einen Vorschlag zu unterbreiten, der den Weg aus der Sackgasse aufzeigt: Nicht der Aufenthalt eines Fremden in der Schweiz soll mit strengen Regeln und Vorsichtsmassnahmen kontrolliert werden, sondern seine Niederlassung. Dadurch wäre der freie Personenverkehr gewährleistet und die Touristen könnten ungehindert einreisen.

Diese Auffassung setzt sich allmählich in der Bundesversammlung durch und führt am 29. November 1921 zur Annahme einer Bundesverordnung, die eine entscheidende Wende im Kampf um die Kontrolle der Einwanderung bedeutet. Ein Visum kommt von nun an nicht mehr einer Aufenthaltsbewilligung gleich, denn eine solche fällt nun wieder in den Kompetenzbereich der Kantone. Der Bund behält sich lediglich vor, länger dauernde Aufenthalte oder Niederlassungen von Ausländern, die eine Arbeitsstelle annehmen, zu kontrollieren: «Alle Bewilligungen zum Aufenthalt (Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen) werden durch die Kantone erteilt (Art. 17, Abs. 2). Gegen sie steht der Zentralstelle für Fremdenpolizei gemäss Artikel 19 das Einspracherecht zu, wenn es sich um bleibende oder erwerbstätige Ausländer handelt, ausgenommen bei Saisonarbeitern für die laufende Saison und Dienstmädchen für zwei Jahre (Art. 18, Abs. 2).»⁷⁸

Wettstein strebt eine Verfassungsänderung an, die ein Bundesgesetz zur Regelung der Niederlassung von Ausländern ermöglichen soll. Sein Postulat vom 19. Dezember 1923 stösst auf keinerlei Widerstand: «Die einstimmige Annahme dieses Postulates erfolgte in unmittelbarem Anschluss an die Beratung über die Massnahmen gegen die Überfremdung, insbesondere über die Neuregelung des Einbürgerungsrechtes; der Ständerat will demnach die beiden Seiten des Überfremdungsproblems, die Einbürgerungs- und die fremdenpolizeiliche Frage, nebeneinander und im Zusammenhang behandelt sehen.»⁷⁹

Am 2. Juni 1924 legt der Bundesrat einen Entwurf zur Revision der Bundesverfassung vor, wodurch dem Bund die Kompetenz erteilt werden soll, über Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern Gesetze zu erlassen. «Es ist klar, dass

ein sehr starker latenter Einwanderungswille vorhanden ist, der sogleich zu einem wahren Run führen würde, wenn er nicht durch die allorts bekannte Schwierigkeit, Niederlassung zu erlangen, niedergehalten würde. Noch immer drängen wirtschaftliche und politische Not in vielen Ländern zur Auswanderung, und Volksmassen von der heterogensten Zusammensetzung werden nur durch die geringe Aussicht, anderswo anzukommen, an ihrem Standort festgehalten.»⁸⁰ Es geht dem Bundesrat aber nicht nur um die Niederlassungsbewilligung, er möchte auch das Recht haben, schriftenlose Ausländer schon an der Grenze zurückzuweisen, damit das Land nicht zum «Sammel-punkt aller Entwurzelten»⁸¹ werde. Ein Beamter der Zentralstelle der Fremdenpolizei sieht die Angelegenheit so: «Se la Svizzera lasciasse aperta la frontiera passerebbe da 4 milioni di abitanti a 5 o 6 milioni perché intere regioni, del prossimo Oriente in ispecie, intere popolazioni di slavi e di ebrei si precipiterebbero verso il nostro territorio.»⁸²

Die Bundesversammlung stimmt dem Vorhaben zu, und am 25. Oktober 1925 nimmt das Volk die Einfügung eines Artikels 69^{ter} in die Verfassung an. Nun muss die Gesetzgebung an die Hand genommen und für die Fremdenpolizei, die aufgrund der Vollmachten entstanden ist, eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Als wichtigste Waffe im Kampf gegen die «Überfremdung» soll der Zentralstelle die Möglichkeit gegeben werden, die Niederlassungsbewilligung zu verweigern.

Am 17. Juni 1929 legt der Bundesrat einen Vorschlag für ein Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung vor,⁸³ das ein Bündel von protektionistischen Massnahmen enthält, die ihm geeignet erscheinen, die «Überfremdung» wirksam zu bekämpfen, den Arbeitsmarkt zu schützen und die Assimilation der Ausländer im Hinblick auf ihre Einbürgerung vorzubereiten. Der niedergelassene Ausländer hat einen privilegierten Status. Seine Bewilligung ist nicht befristet; auch besteht die Absicht, ihn punkto Sozialgesetzgebung den Einheimischen möglichst gleichzustellen. Die Aufenthaltsbewilligung hingegen soll grundsätzlich nur befristet erteilt werden; sie dürfe weder de jure noch de facto einen dauernden Charakter besitzen.

Für Bundesrat Häberlin bedeutet das Gesetz ein Weitergehen auf dem Weg, den die eidgenössische Politik seit 1917 eingeschlagen habe: «Der Geist dieses Gesetzes ist die Quintessenz aus der Entwicklung der Fremdenpolizei seit den letzten 15 Jahren, vor allem in den letzten 10 Jahren nach Kriegsschluss, und zwar einer langen Entwicklung [...] so werden sie konstatieren können [...] dass wir zu einer Vorlage gekommen sind, die von Grenzkontrolle, Einreiseformalität gar nichts mehr sagt. Dass wir natürlich die Aufenthaltsrechte der Fremden in unserem Staate regeln müssen, ist klar; das wird immer notwendig bleiben, ob Kriegs- oder Friedenszeit ist.»⁸⁴

Der Vorschlag des Bundesrates will die Kontrolle im Innern des Landes verstärken, nämlich dort, wo die Bewilligungen erteilt werden. Die Ausländer sind nicht mehr berechtigt, den Aufenthalt oder die Niederlassung zu verlangen; die Erteilung der Bewilligung hängt von der Entscheidung der Behörden ab. Diese haben im Bewilligungsverfahren «bei ihren Entscheidungen die geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie den Grad der Überfremdung des Landes zu berücksichtigen».⁸⁵ Der Ausländer,

der einer Tätigkeit nachgehen möchte, muss sich vor seiner Anstellung eine Aufenthaltsbewilligung verschaffen. «In allen für die Überfremdung nicht dringlich in Betracht kommenden Fällen»⁸⁶ sind die Kantone zuständig, insbesondere sind sie frei, zeitlich befristete Aufenthaltsbewilligungen für Saisonarbeiter zu erteilen, diese dürfen allerdings die Dauer von neun Monaten nicht übersteigen. Aufenthaltsbewilligungen für längere Zeit und Niederlassungsbewilligungen bedürfen der Zustimmung durch die eidgenössische Fremdenpolizei.

Dasselbe gilt für die «Toleranz», die denjenigen Ausländern, die über keine gültigen Ausweispapiere verfügen, gewährt wird: Ihnen soll es gegen Hinterlegung einer Kaution erlaubt sein, sich vorübergehend in der Schweiz aufzuhalten. Aber: «Die Toleranz kann jederzeit entzogen werden; daraus ergibt sich als selbstverständlich, dass sie auch an Bedingungen geknüpft werden kann, deren Einhaltung aber keinen Rechtsanspruch auf Fortdauer der Toleranz verleiht.»⁸⁷ Die Verweigerung einer Bewilligung ist eine ausschliesslich kantonale Angelegenheit; aber: «Der Bundesrat kann einem Ausländer, welcher glaubhaft macht, er suche Zuflucht vor politischer Verfolgung, und welchem eine Bewilligung verweigert wurde, Asyl gewähren, indem er einen Kanton, nach Einholung von dessen Vernehmlassung, zur Duldung verpflichtet.»⁸⁸ Die Ein- und Ausreise von Ausländern sowie die Grenzkontrolle sollen auf dem Verordnungsweg geregelt werden. Der Bundesrat möchte seinen Handlungsspielraum nicht durch zu enge gesetzliche Vorschriften verlieren, damit in politischen oder wirtschaftlichen Krisensituationen, in denen das Land mit einem aussergewöhnlichen Andrang von Ausländern rechnen muss, ein schnelles Reagieren möglich ist.

Für die Sozialdemokraten bedeutet diese Gesetzesvorlage kein wirksames Mittel zum Schutz des nationalen Arbeitsmarktes. Man dürfe das Recht, über die Aufnahme von fremden Arbeitern zu entscheiden, nicht allein der Fremdenpolizei überlassen, welche ihre Entscheide selbst gegen die Meinung der kantonalen Arbeitsämter durchsetzen könne. Nationalrat Achille Borella (TI) verlangt im Namen der Sozialdemokraten Rückweisung und Vorlegen eines neuen Berichts.⁸⁹ Dass sich das Gesetz über die Asylfrage völlig ausschweigt, ist für die Sozialdemokraten ebenso beunruhigend wie der polizeistaatliche Charakter der Vorlage.

«In Art. 21 haben wir das Asylrecht ohne weiteres anerkannt. Das genügt aber nicht in der heutigen Zeit, wo wir Staaten haben, die ihrem Angehörigen von einem Tag auf den andern wegen irgendeiner politischen Laune das Passvisum verweigern und ihn schriftenlos machen, so dass er, der vielleicht schon 10 oder 20 Jahre bei uns gewohnt hat, keine gültigen Ausweispapiere mehr hat. Es ist also notwendig, die Frage der Toleranz genau zu regeln. Man soll es nicht der Willkür irgendeines untergeordneten Polizeibeamten überlassen, über das Schicksal eines Menschen zu entscheiden.»⁹⁰

Die Flüchtlingspolitik sei eine schweizerische Tradition, und deshalb hätte das Asylrecht im Gesetz verankert werden müssen. Auch Borella greift die Bestimmung an, welche die Bundesbehörden berechtigen soll, «gegen persönlich unerwünschte Ausländer» eine Einreisesperre zu verfügen.⁹¹ Seiner Meinung nach sind der Willkür Tür und

Tor geöffnet, wenn ein Gesetz unklare Begriffe enthalte, die der Interpretation bedürften: «*Indésirable* est un mot qui peut donner aux autorités de police la faculté de ne plus laisser entrer personne, parce que l'autorité pourra toujours dire que celui qui demande à entrer en Suisse pour séjourner est indésirable.»⁹²

Der Kommunist Franz Welti (Kanton Baselstadt – BS) verurteilt politische Überlegungen, welche das Asylrecht nach Gesichtspunkten definieren wollen, die durch die Interessen des Bürgertums diktiert würden. Er erinnert an die Grundlagen des sozialistischen Programmes: «1. Volles Asylrecht für proletarische, politische Emigranten und für die Opfer des Kampfes gegen die nationale Unterdrückung. 2. Keine Ausweisung und keine Verhaftung wegen Passlosigkeit, keine Auslieferung in Fällen des sogenannten relativen politischen Verbrechens. 3. Arbeitsmöglichkeit, sowie juristische und materielle Gleichstellung der politischen Emigranten in der Schweiz.»⁹³ Und Welti erklärt: «[...] wir werden alle unsere Kräfte dafür einsetzen, dass bei einer Referendumsabstimmung über dieses reaktionäre, faszistische Fremdenpolizeigesetz die grosse, bisher durch die Sozialdemokratie irreführte Arbeitermasse unter der Führung unserer Partei aufmarschieren und ein «Nein» in die Urne legen werde.»

Auch die mit der Verteidigung des Asylrechts eng verbundene Frage der Ausweisungen und des Rechts des Ausländers, Einsicht in sein Dossier zu nehmen, löst eine sehr intensive Debatte aus. Die Kommunisten sind der Meinung, das vorgeschlagene Gesetz sei «reaktionär durch und durch, es zeugt von der fortschreitenden Faszisierung der bürgerlichen Demokratie»⁹⁴. Die Argumente seien rein demagogischer Art und nur darauf ausgerichtet, in den Reihen der Arbeiterklasse auf Stimmenfang zu gehen.

Am 26. März 1931 schliesslich wird dem Vorhaben in beiden Kammern ohne wesentliche Änderungen zugestimmt. Sehr zufrieden mit diesem Schritt ist Bundesrat Häberlin, der «zuerst dem Parlament und dem Schweizervolk den Puls abtasten»⁹⁵ wollte, bevor er für eine Gesetzesrevision tätig würde. Mit dem «Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer»⁹⁶ sowie mit der entsprechenden «Vollziehungsverordnung»⁹⁷ verfügt der Bund nun über die notwendigen Instrumente für eine Beschränkung der Einwanderung, in deren Anwendung er auch genügend flexibel ist, um auf die Bedürfnisse der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen und ihnen entgegenzukommen. Auch die Kontrolle der Flüchtlinge wird er verstärkt handhaben können, denn es besteht eine grosse Angst vor einer Masseneinwanderung von Juden und Kommunisten. Artikel 2, Absatz 3 des Gesetzes von 1931 besagt: «Der Bundesrat kann, wenn besondere Verhältnisse es notwendig machen, für alle Ausländer oder für Gruppen solcher, sowie für diejenigen, die Ausländer beherbergen, strengere Meldevorschriften erlassen.»⁹⁸ Opportunitätsüberlegungen haben dazu geführt, dass von nun an das Asylrecht ebenfalls von den Anordnungen über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern abhängt. Seit 1933 wird die Flüchtlingspolitik auf innenpolitische Bedürfnisse abgestimmt und jeweils gegenüber der Gefahr einer Masseneinwanderung und der «Überfremdung» sorgfältig abgewogen.

Die Einbürgerungsregelung oder das Scheitern des politischen Willens zur Integration

Die geänderte Auffassung des Begriffs «Assimilation» und, damit verknüpft, eine neue Vorstellung von nationaler Identität haben dazu beigetragen, dass sich die Einwanderungskontrolle zu einem Mittel im Kampf gegen die «Überfremdung» entwickelt hat. Seit anfangs des Jahrhunderts ist die erleichterte Einbürgerung von der Mehrheit der Politiker und Intellektuellen als Weg zur Assimilation der Ausländer gepriesen worden, doch diese Haltung verschwindet während der Kriegszeit ganz und macht einer entgegengesetzten, auf fremdenfeindlichem Nationalismus basierenden Auffassung Platz. Seit dem Waffenstillstand und dem Landesstreik ist bei der Mehrheit der Politiker ein deutlicher Gesinnungswandel bezüglich der Einwanderungs- und Einbürgerungsfrage festzustellen. In einem politischen Klima, das stark vom Kriegstrauma geprägt und von der Vorstellung beherrscht ist, es gelte die ursprüngliche Identität gegen fremde Einflüsse zu verteidigen, nimmt sich die Schweiz vor, ihr Gesetz über die Einbürgerung aus dem Jahre 1903 sowie den Artikel 44 der Bundesverfassung zu revidieren.

Die Presse ist immer ein guter Indikator für die jeweils vorherrschende Geisteshaltung. Die «Gazette de Lausanne» war schon vor dem Krieg nicht ohne Vorbehalte gegenüber der Idee «Assimilieren durch Einbürgern», jetzt befürchtet sie überstürzte Einbürgerungen ohne vorherige völlige Assimilation der Ausländer. In einer mehr oder weniger erzwungenen Einbürgerung kann das liberale Organ keinesfalls eine Lösung sehen, habe man es doch mit Tausenden von sehr umtriebigen Ausländern zu tun, Refraktären und Deserteuren, welche nun als Staatenlose so schnell wie möglich Schweizer werden möchten. Auch das «Journal de Genève» ist der Meinung, die Schweiz sollte in Zukunft nur noch Ausländer aufnehmen, die an die helvetische Mentalität völlig assimiliert seien, und die Leitung ihrer Geschicke nur solchen Personen anvertrauen, die von Erziehung, Gesinnung und Gefühl her richtige Schweizer seien. Für die «Neue Zürcher Zeitung» ist die Zeit für eine Neuorientierung bei der Gewährung des Bürgerrechts gekommen. Sie hält weiterhin an der Forderung fest, ein *ius soli* einzuführen, möchte aber die Einbürgerung nur Ausländern von hoher moralischer Gesinnung zugestehen. Zudem müsse man auch die wirtschaftlichen und sozialen Interessen des Landes berücksichtigen, denn zu viele ausländische Industrielle suchten im Bürgerrecht einfach die Möglichkeit, ihre wirtschaftlichen Aktivitäten zugunsten ihres ursprünglichen Heimatlandes ungestraft entfalten zu können.

Am 28. Juni 1919 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament einen Antrag zur Teilrevision des Gesetzes über die Einbürgerung, wonach ein Antragsteller innert der letzten zwölf Jahre mindestens sechs Jahre in der Schweiz gewohnt haben muss.⁹⁹ Dadurch wird die bisherige, allein von staatsbürgerlichen Überlegungen geprägte Vorstellung von «Assimilieren durch Einbürgern» fallengelassen, der Einbürgerungswillige muss nun seine «Assimilation an unser Volkstum» durch einen langen Aufenthalt in unserem Lande belegen können.¹⁰⁰

Es gibt indessen gewisse Kategorien von Ausländern, die aufgrund ihrer Mentalität und Kultur als «nicht-assimilierbar» gelten. Dies ist der Fall bei den Juden, ganz besonders bei den Ostjuden, deren Einbürgerungen es zu beschränken gelte. So stützt im Dezember 1920 der Bundesrat den Beschluss der Stadtzürcher Behörden, die Aufenthaltbedingungen für jüdische Einbürgerungswillige zu verschärfen:¹⁰¹ «Es liegt im dringenden Interesse der Schweiz, nur solche Ausländer einzubürgern, die sich nach ihrer Lebensauffassung und Gesinnung dazu eignen, nützliche Glieder des schweizerischen Volkstums zu werden.»¹⁰²

Im Jahre 1910 zählt die jüdische Bevölkerung in der Schweiz 18'462 Personen, wovon 66 Prozent Ausländer sind. In den politischen Diskussionen werden aber oft Juden und Osteuropäer gleichgesetzt.

Die geplante Gesetzesänderung verursacht in beiden Kammern eine sehr ausgiebige Debatte, an der sich allerdings nur einige wenige Redner beteiligt. Die sozialdemokratischen Parlamentarier widersetzen sich geschlossen einer Verschärfung der Bedingungen für den Erwerb des Bürgerrechts. Ihrer Meinung nach hat sich der Bundesrat unter der «reaktionären» Führung Felix Calonders (GR) auf eine sehr kurzfristige Politik eingelassen, welche keine Lösung der «Überfremdungsfrage» bringen könne. Die Haltung der Bürgerlichen sei scheinheilig, denn gerade sie hätten doch die Einbürgerungsfrage aus rein politischen Gründen immer wieder verschleppt. Den niedergelassenen Ausländern politische Rechte zugestehen, würde, da die meisten von ihnen Arbeiter seien, eine Stärkung des Sozialismus bedeuten. «Voilà pourquoi notre gouvernement radical, patriote et capitaliste se garde de faciliter la naturalisation des étrangers et laisse la question s'aggraver.»¹⁰³

Die Parteien der Rechten hingegen billigen die aufgrund der Vollmachten getroffenen Massnahmen des Bundes und möchten sie nun auch gesetzlich verankern. Sie befürchten Einbürgerungen aus opportunistischen Gründen, vor allem solche von Ausländern, die sich erst nach dem Kriegsausbruch in der Schweiz niedergelassen haben. Auch möchten sie die Aufnahme von Fremden verhindern, die sich den nationalen Sitten und Bräuchen nicht angepasst hätten, also nicht «assimiliert» seien, denn der Krieg habe entwurzelte Leute ins Land geschwemmt, die keine wirkliche Bindung an die Schweiz besässen. Die katholisch-konservativen Kommissionsberichtersteller, sehr einflussreiche Persönlichkeiten, setzen sich vehement dafür ein, dass die Bedingungen für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts verschärft werden. Alfons von Streng (TG) vertritt im Nationalrat die Meinung, man müsse in Zukunft eine Garantie haben, «dass der Einzubürgernde sich innerlich an unsere politischen und völkischen Verhältnisse angeschlossen habe».¹⁰⁴ Der Neuenburger Liberale Otto de Dardel richtet sich mit äusserster Heftigkeit gegen die geschäftstüchtige Politik gewisser Gemeinden, welche das Schweizer Bürgerrecht während des Krieges um des finanziellen Profites willen regelrecht verschachert hätten. Um einen Kandidaten besser beurteilen zu können, beantragt de Dardel, dass dieser sein Gesuch nur in dem Kanton stellen dürfe, in dem er in den letzten beiden Jahren gewohnt und gearbeitet habe.¹⁰⁵ Die Vertreter der

Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei beteiligen sich nicht an der Debatte; allerdings bestehen keinerlei Unklarheiten über deren Position, hat die Partei doch deutlich erklärt, wie sie das «Überfremdungsproblem» angehen möchte: «Die Bauernpartei [...] erblickt die Lösung nicht so sehr in der Zwangseinbürgerung als in der dauernden Beschränkung der Niederlassungsfreiheit für Ausländer.»¹⁰⁶

Einige abweichende Meinungsäusserungen kommen aus dem Lager der Freisinnigen. So werfen die Ständeräte Oskar Wettstein und Beat Bolli (Kanton Schaffhausen – SH) dem Politischen Departement vor, eine von «reaktionärer» Gesinnung zeugende politische Richtung noch zu unterstützen. Beide befürworten zwar auch eine Kontrolle der Einbürgerungen, erachten es aber als äusserst gefährlich, eine Revision in einem von fremdenfeindlichen Gefühlen geprägten Klima anzugehen, da dieses dem ganzen Unternehmen bereits die Richtung diktiert. Die Weigerung, auf die Materie einzutreten, ist aber nicht in jedem Fall ein Beweis für eine offene Haltung. Nationalrat Otto Hunziker (Kanton Aargau – AG) argumentiert mit der bereits bestehenden Möglichkeit, die aus rein opportunistischen Gründen gestellten Gesuche aufgrund der jetzigen Regelungen auszuschneiden, und betont, es sei besondere Vorsicht gegenüber Gesuchstellern am Platz, die aus wirtschaftlichen oder fiskalischen Gründen eingebürgert werden wollten. Ausserdem befürchtet er, dass eine Revision die Gesuche von ausländischen Deserteuren, die ihr Land ab 1914 verlassen haben, legitimieren könnte.

Mit einigen restriktiven Änderungen wird die Gesetzesvorlage am 26. Juni 1920 von beiden Kammern angenommen, nur kurze Zeit bevor das Parlament mit zwei Vorschlägen zur Revision von Artikel 44 der Bundesverfassung konfrontiert wird. Der erste wird vom Bundesrat vorgelegt: Die Botschaft vom 9. November 1920¹⁰⁷ ist das Resultat eines Postulats, welches der Nationalrat 1910 überwiesen hatte; der zweite ist eine von 59'812 Stimmbürgern unterschriebene Volksinitiative, die am 6. März 1920 vom Staatsschreiber des Kantons Aargau in Bern übergeben wurde.¹⁰⁸

Ein Nationalismus, der nicht integrieren, sondern ausgrenzen will, ist die Triebfeder der Aargauer Initiative, die eine deutliche Verschärfung der Einbürgerungsbedingungen verlangt. Die Initiative verlängert die Niederlassungsfrist auf 12 Jahre.¹⁰⁹ Eine zusätzliche Diskriminierung soll die neu Eingebürgerten treffen, welche diese zwölf Jahre nicht in der Zeit zwischen dem zurückgelegten fünften Altersjahr und dem Erreichen der Volljährigkeit nachweisen können: Ihnen soll das passive Wahlrecht verweigert werden. Die Einbürgerung von in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländern soll hingegen durch die Bundesgesetzgebung erleichtert werden, indem sie «von Gesetzes wegen» Schweizerbürger werden. Der Vorschlag des Bundesrates geht weniger weit und will die Bedingungen für den Erwerb und den Verlust des Schweizer Bürgerrechts auf dem Wege der Gesetzgebung festlegen, ebenso die Einführung eines *ius soli*, welches jedoch beschränkt sein soll auf Kinder, deren Mutter von Geburt Schweizerin war, oder die einen Elternteil haben, der in der Schweiz geboren wurde. Aber auch der Bundesrat bricht mit der bisherigen Auffassung von der staatsbürgerli-

chen Bedeutung des Bürgerrechts, indem er neu Eingebürgerten das passive Wahlrecht während fünf Jahren vorenthalten will.

Die Debatten über die Verfassungsrevision zeigen deutlich, dass Argumente, welche die «Identität» ins Spiel bringen – die schweizerischen Sitten und Gebräuche, die nationale Mentalität, die es zu verteidigen gilt – zunehmend an Gewicht gewinnen gegenüber einer republikanischen und utilitaristischen Auffassung, welche die «Nation» als politisches und staatsbürgerliches Gebilde versteht, dessen Funktionieren erleichtert werden soll. Dieser Richtungswechsel wird besonders in einem Teil der Rechtspresse deutlich, welche die Ausländerinitiative unterstützt, vor allem in der welschen Schweiz. So schreibt Jean Martin, Redaktor beim «Journal de Genève», am 4. Oktober 1919 in einem Artikel mit dem Titel «Les indésirables»: «Nous ne saurions donc hésiter: une initiative populaire qui a pour objet et qui aura pour effet de nettoyer le sol de notre pays des scories étrangères qui le souillent a droit à toute notre sympathie et à tout notre appui.»

Der Kampf gegen die «Papierschweizer» entspricht dem Slogan «die Schweiz den Schweizern». Die Genfer Demokratische Partei unterstützt die Initiative. Auch George Rigassi vertritt in der «Gazette de Lausanne» die Meinung, die Schweizer müssten die Herren im eigenen Hause bleiben. Nun biete die Initiative dem Volk die Gelegenheit, von Worten zu Taten überzugehen und sowohl dem Bundesrat als auch dem Parlament einen ernsthaften Verweis zu erteilen.

Das sozialdemokratische «Volksrecht» beklagt, wie sehr der Krieg das Kleinbürgertum beeinflusst habe, welches nun unter dem Banner des Patriotismus mit einer «politischen Kriegsreaktion» aufwarte. Die Anhänger der Ausländerinitiative werden beschuldigt: «Nun haben einige Leute das Bedürfnis, wenn nicht der Judenhetze, so doch der Ausländerhetze und der darauf aufgebauten Praxis, eine solidere, verfassungsmässige Grundlage zu geben.»¹¹⁰

In den beiden Kammern findet die Initiative kaum Unterstützung. Die ständerätliche Kommission kann weder Nutzen noch Vorteile in verfassungsmässig verankerten Wohnsitzbedingungen sehen. Die Assimilation eines Ausländers hänge nicht nur von der Dauer seines Aufenthaltes ab, viel wichtiger seien andere Umstände wie die Nationalität des Gesuchstellers, sein Alter, sein Charakter sowie der Grad seiner Integration. Ausser Wettstein spricht sich die ganze Kommission kategorisch gegen die Einführung eines *ius soli* aus. Die Initiative wird im Oktober 1919 sowohl vom Ständerat als auch vom Nationalrat ohne Gegenvorschlag abgelehnt.¹¹¹ Die Initiative findet, weil ihre fremdenfeindliche Atmosphäre sie nicht akzeptabel macht, zwar keine Zustimmung, aber ihre politische Stossrichtung wird nicht verurteilt.¹¹²

Der politische Wille, die Einbürgerung der ersten Generation von Einwanderern zu erleichtern, ist verlorengegangen, die Vorstellung, die zweite Generation durch ein partielles *ius soli* zu integrieren, lebt aber noch eine gewisse Zeit weiter. Doch im Verlaufe des sehr komplexen Prozess der Entscheidungsfindung, der sowohl vom Wunsch nach Schutz vor unerwünschten Personen als auch von einem übersteigerten patrioti-

schen Eifer geprägt wird, verliert die geplante Verfassungsreform immer mehr an inhaltlicher Substanz.

Und in der Tat verlaufen die Verhandlungen über dieses Vorhaben des Bundesrates bis 1927 im Sande. Als einziges Resultat ergibt sich eine unbedeutende Revision von Artikel 44 der Bundesverfassung: Die eidgenössische Gesetzgebung kann die schweizerische Staatsbürgerschaft nur einem Kind zugestehen, «wenn seine Mutter von Abstammung Schweizerbürgerin war und die Eltern zur Zeit der Geburt in der Schweiz ihren Wohnsitz haben».¹¹³ Die grossen bürgerlichen Parteien fordern das Volk auf, die Revision zu unterstützen. Die Sozialdemokraten erachten diese Neuerung als nützlich und vorteilhaft, könnten doch so die Probleme zahlreicher Arbeiterfamilien gelöst werden.¹¹⁴ Am 20. Mai 1928 stimmt das Schweizervolk mit geringer Anteilnahme dem neuen Artikel 44 zu. Das neue Bundesgesetz über Erwerb und Verlust der Schweizerbürgerrechts wird erst am 29. September 1952 angenommen. Es verlangt, dass vor der Einbürgerung die Eignung eines Antragstellers geprüft wird.

Mit diesem Ergebnis bestätigt sich, was Oskar Wettstein schon 1924 mit Bitterkeit festgestellt hat: «Die bisherige Behandlung der Einbürgerungsfrage in der Schweiz ist leider nicht die Geschichte eines sieghaften Gedankens, des Aufstieges einer nationalen Erkenntnis, sondern die Leidensgeschichte eines Niedergangs, des Versinkens einer grossen und starken nationalen Idee in den Sumpf politischer Ängste und kleiner ökonomischer Sorgen. Kaum je hat unsere Geschichte einen so jähren und heftigen Stimungswechsel zu verzeichnen gehabt, wie in der Überfremdungsfrage.»¹¹⁵

Wer ist «Schweizer»? War diese Frage bisher eine politische und staatsbürgerliche, so erhält sie nun eine neue, mythische Dimension. Die schweizerische Eigenart ist etwas Angeborenes, folglich kann ein Fremder auch nicht einfach durch den Akt der Einbürgerung zu einem Schweizer gemacht werden, er muss sich erst innerlich zu einem solchen entwickeln. «La fonction imaginaire d'une personnalité nationale s'est désormais entièrement substituée à la rationalité civique de la participation. Dès lors l'acquisition de la nationalité n'est plus une condition, mais une conséquence de l'assimilation.»¹¹⁶

Aus dem Französischen übersetzt von Monika Schib Stirnimann.

Anmerkungen

- ¹ Belgien 3.4%, Frankreich 2.7%, Deutschland 2%. Bei der Interpretation dieser Zahlen müssen allerdings auch die Einbürgerungsmodalitäten berücksichtigt werden, so ist es zum Beispiel in Frankreich einfacher, die Staatsbürgerschaft zu erhalten.
- ² Zu dieser Frage vgl. Gérald Arlettaz, *Démographie et identité nationale (1850–1914)*. La Suisse et «La question des étrangers», in: *Studien und Quellen*, Nr. 11, Bern 1985, S. 83–180.
- ³ Arlettaz, Gérald, «Aux origines de la *question des étrangers* en Suisse», in: *Passé Pluriel*. En hommage au professeur Roland Ruffieux, Fribourg, 1991, S. 189.
- ⁴ Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 22/550.
- ⁵ Zu den Statistiken während des Krieges vgl. Gérald Arlettaz, *Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse*, in: *Relations internationales*, Nr. 54, 1988, S. 164–167.
- ⁶ Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (= AS), Bd. 33, 1917, S. 959–967.
- ⁷ Zur Gesetzgebung bezüglich der Fremdenpolizei vgl. Uriel Gast, *Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933*, Zürich 1997.
- ⁸ Zu den Debatten in beiden Kammern vgl. Gérald Arlettaz/Silvia Arlettaz, *Les Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangères (1914–1922)*, in: *Studien und Quellen*, Nr. 16/17, Bern 1990/91, S. 9–155.
- ⁹ Zweiter Tätigkeitsbericht des Sekretariats der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz, Berichtsjahr 1916/17, Bern 1917, S. 33.
- ¹⁰ Ebda., S. 11.
- ¹¹ Troisième Rapport sur l'activité de Secrétariat du Parti radical-démocratique suisse 1917–1918, Berne 1918, S. 34: «l'invasion du marché du travail suisse par les éléments étrangers de moindre valeur et la prolifération des firmes étrangères en Suisse».
- ¹² Ebda., S. 68f.: «voir l'étranger déverser chez nous ce qui aura été gâté par la guerre ou ce qui est autrement sans valeur».
- ¹³ Gérald Arlettaz/Silvia Arlettaz, *La Première Guerre mondiale et l'émergence d'une politique migratoire interventionniste*, in: Paul Bairoch/Martin Körner (Hg.), *La Suisse dans l'économie mondiale (15^e–20^e siècle)*, Zürich 1990, S. 319–337.
- ¹⁴ Arlettaz/Arlettaz (wie Anm. 8), S. 77f.
- ¹⁵ Schweizerisches Bundesarchiv (=BAR), E 1302, I, Nationalrat, 21. Dezember 1918.
- ¹⁶ Motion vom 5. Dezember 1918, Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung (=St. B.), Ständerat, 28.–29. Januar 1919.
- ¹⁷ Ebda., S. 4.
- ¹⁸ Zweiter Tätigkeitsbericht des Sekretariats der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz (wie Anm. 9), S. 11.
- ¹⁹ Zum Schutze der nationalen Arbeitskraft, in: Schweizerischer Gewerkschaftsbund, *Gewerkschaftskorrespondenz*, Nr. 8, 9. April 1918.
- ²⁰ Ebda.
- ²¹ Postulats pour la période transitoire d'après-guerre, in: *Revue syndicale*, Nr. 7, Juli 1919, S. 55.
- ²² SGB-Sekretär Karl Dürr anlässlich der Debatte über die Arbeitslosigkeit am 13. April 1919, in: *Protokoll des Ausserordentlichen Schweizerischen Gewerkschaftskongresses*, 12./13. April 1919, Olten, S. 59.
- ²³ Schweizerischer Gewerkschaftsbund, *Bericht des Bundeskomitees 1917–1918 und 1919–1920*, S. 45.
- ²⁴ Zum Arbeitseinsatz von Internierten während des Krieges vgl. Silvia Arlettaz/Gérald Arlettaz, *Les étrangers: camarades ou concurrents? Le mouvement ouvrier et la politique nationale à l'égard des étrangers 1914–1927*, in: *Revue syndicale suisse*, Nr. 4, 1990, S. 118ff.
- ²⁵ *Protokoll des Ausserordentlichen Schweizerischen Gewerkschaftskongresses* (wie Anm. 22), S. 66.

²⁶ Westschweizer Sekretär des VHTL (Verband der Handels-, Transport- und Lebensmittelarbeiter).

²⁷ Protokoll des Ausserordentlichen Schweizerischen Gewerkschaftskongresses (wie Anm. 22), S. 66f.

²⁸ Ebda., S. 68f.

²⁹ Zum Schutz der nationalen Arbeitskraft (wie Anm. 19), S. 2.

³⁰ Mitglied des Oltener Komitees 1918, Präsident der Sozialdemokratischen Partei der Stadt Bern, Mitglied des Vorstands der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Bern, Präsident der Sozialdemokratischen Fraktion im Nationalrat.

³¹ St. B., Nationalrat, 25. Januar 1921, S. 114.

³² St. B., Nationalrat, 16. Juni 1921, S. 375.

³³ BAR, E 1301 I, Bd. 207, 31. März 1922, S. 232.

³⁴ St. B., Ständerat, 24. Juni 1921, S. 331.

³⁵ Ebda., S. 333. Der Genfer Jean Sigg war als Sozialdemokrat gewählt worden, schloss sich dann aber der sozialpolitischen Gruppe an.

³⁶ Schweizerischer Gewerkschaftsbund (wie Anm. 23), S. 46.

³⁷ Einreise fremder Wehrmänner, in: Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaftskorrespondenz, Nr. 8, 3. Mai 1919.

³⁸ Rundschreiben an die Kantonsregierungen vom 10. Dezember 1918, zitiert nach: Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Bericht des Bundeskomitees 1917–1918 und 1919–1920, S. 46f.

³⁹ Vgl. Angela Garrido, *Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers*, Lausanne 1987.

⁴⁰ Zum Krebsgang der Demokratie, in: *Volksrecht*, 28. August 1919.

⁴¹ BAR, E 1302 I, Nationalrat, 29. April 1920.

⁴² Ebda.

⁴³ Programmatistische Kundgebung der Schweizerische Konservativen Volkspartei. Das Parteiprogramm von 1912. Gründungsversammlung vom 22. April 1912 in Luzern.

⁴⁴ Soziale Werte, Zeitschrift für katholische Sozialpolitik und Vereinspflege, Heft 3/4, 1919, S. 110.

⁴⁵ Ebda.

⁴⁶ St. B., Nationalrat, 25. Januar 1921, S. 106.

⁴⁷ BAR, E 1402 I, 4. April 1922.

⁴⁸ Ebda.

⁴⁹ Programme économique et social des catholiques suisses, zitiert im Anhang in: *Le parti conservateur populaire suisse 1928–1931*, Fribourg 1931, S. 52–59.

⁵⁰ Beck Joseph, Rede an der Delegiertenversammlung des Luzerner Kantonalverbandes des Schweizerischen Katholischen Volksvereins, in: *Volksbildung*, Heft 20, 1922, S. 8–21.

⁵¹ Ebda, S. 12.

⁵² Ebda, S. 13 f.

⁵³ *Le Parti liberal-démocratique suisse*, in: *Journal de Genève*, 31. Oktober 1913.

⁵⁴ Statuten der Bernischen Bauern- und Bürgerpartei, Bern, 28. September 1918, Präsident R. Minger.

⁵⁵ BAR, E 1302 I, Nationalrat, 24. September 1919.

⁵⁶ Motion vom 25. März 1918, Übersicht der Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung (=Übersicht), 1918, I und II, Nr. 75. Die Behandlung findet statt am 3. Dezember 1918 (St. B., Nationalrat, 1918, S. 481–488) und am 13./14. Februar 1919 (St. B. Nationalrat, 1919, S. 224–295).

⁵⁷ Übersicht, 1918, V, Nr. 130. Eingereicht am 11. Dezember 1918, von 21 Parlamentariern unterschrieben: neun Freisinnigen, sechs Katholisch-Konservativen, vier aus der sozialpolitischen Gruppe, einem Liberalen, einem Unabhängigen.

⁵⁸ BAR, E 1302 I, Nationalrat, 21. Dezember 1918.

⁵⁹ BAR, E 1301 I, Bd. 207, Nationalrat, 23. März 1922.

⁶⁰ Zu dieser Debatte vgl. Arlettaz/Arlettaz (wie Anm. 8), S. 58–76.

⁶¹ Unter der Führung des Chefredaktors der «Neuen Zürcher Zeitung», Albert Meyer.

⁶² Die Interpellation wird von 8 Ratsmitgliedern unterzeichnet (Übersicht, 1919, III, Nr. 138).

⁶³ Bundesratsbeschluss vom 19. Juni 1919, AS, Bd. 35, S. 599ff.

⁶⁴ Motion vom 26. Juni 1919, unterzeichnet von sechs Zürcher Freisinnigen und vier weiteren Mitgliedern des Nationalrates, Übersicht, 1919, III, Nr. 144.

⁶⁵ BAR, E 1402 I, Oskar Wettstein, Ständerat, 29. September 1920.

⁶⁶ Ebda., der Berner Freisinnige Paul Charmillot, Berichterstatter der Prüfungskommission zum Neutralitätsbericht, Ständerat, 8. Juni 1920.

⁶⁷ BAR, E 1302 I, der St. Galler Freisinnige Robert Forrer, Nationalrat, 24. September 1919.

⁶⁸ Ebda., Jean Rochaix, Nationalrat, 24. Juni 1920.

⁶⁹ Ebda., Nationalrat, 24. Juni 1921.

⁷⁰ Ebda., Nationalrat, 24. September 1919.

⁷¹ Freisinnig, Bern.

⁷² BAR, E 1302 I, Beschlussprotokoll des Nationalrates, 24. September 1919.

⁷³ Freisinnig, Thurgau.

⁷⁴ BAR, E 1302 I, Beschlussprotokoll des Nationalrates, 24. Juni 1920.

⁷⁵ Entwurf eines Briefes von Paul Dinichert an Heinrich Rothmund, datiert vom 16. August 1920, zitiert in: *Documents diplomatiques suisses 1848–1945*, Bd. 7–II, bearbeitet von Antoine Fleury und Gabriel Imboden, unter Mitarbeit von Daniel Bourgeois, Nr. 399, S. 796.

⁷⁶ Vertrauliches Schreiben von Heinrich Rothmund an Paul Dinichert, 11. September 1920, in: Ebda.

⁷⁷ Übersicht, 1921, IV, Nr. 112.

⁷⁸ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Verordnung vom 25. Nov. 1921 über die Kontrolle der Ausländer, vom 27. Januar 1922, in: *Schweizerisches Bundesblatt mit schweizerischer Gesetzsammlung (=BB)*, Bd. 1, 1922, S. 144.

⁷⁹ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die bundesrechtliche Regelung von Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, vom 2. Juni 1924, in: *BB*, Bd. II, 1924, S. 493.

⁸⁰ Ebda., S. 503.

⁸¹ Ebda., S. 504.

⁸² St. B., Ständerat, 3. Dezember 1930, S. 338 (Äusserung wiedergegeben durch Brenno Bertoni).

⁸³ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Gesetzesentwurf über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, vom 17. Juni 1929, in: *BB*, Bd. I, 1929, S. 914–932.

⁸⁴ St. B., Nationalrat, 25. September 1930, S. 593.

⁸⁵ Botschaft des Bundesrates (wie Anm. 83), Art. 16, Absatz 1, S. 928.

⁸⁶ Ebda., S. 921.

⁸⁷ Ebda., S. 917.

⁸⁸ Ebda., Art. 21, S. 930.

⁸⁹ St. B., Nationalrat, 25. September 1930, S. 590.

⁹⁰ St. B., Nationalrat, 25. September 1930, Votum von Schmid, S. 592.

⁹¹ Botschaft des Bundesrates (wie Anm. 83), Art. 13, Absatz 2, S. 927.

⁹² St. B., Nationalrat, 29. September 1930, S. 628.

⁹³ St. B., Nationalrat, 25. September 1930, S. 597.

⁹⁴ St. B., Nationalrat, 25. September 1930, Votum von Welti, S. 594.

⁹⁵ St. B., Nationalrat, 25. September 1930, S. 592.

⁹⁶ Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, vom 26. März 1931, in: *AS*, Bd. 49, S. 279 – 288.

⁹⁷ Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, vom 5. Mai 1933, in: Ebda., S. 289–304.

- ⁹⁸ Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (wie Anm. 96), S. 280.
- ⁹⁹ Für Ausländer, die in der Schweiz geboren sind und von ihren zwanzig ersten Lebensjahren mindestens fünf in der Schweiz verbracht haben, gilt eine verkürzte Frist: Innert der fünf Jahre, die dem Gesuch vorausgehen, müssen sie während drei Jahren in der Schweiz gewohnt haben. BB, Bd. IV, 1919, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Abänderung von Art. 2, Absatz 1, des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1903 über die Erwerbung des Schweizerbürgerrechts und den Verzicht auf dasselbe, vom 28. Juni 1919, S. 225–238.
- ¹⁰⁰ Zur Änderung der Auffassungen bezüglich Einbürgerung vgl. Gérald Arlettaz/Silvia Burkart, Naturalisation, «assimilation» et nationalité suisse: l'enjeu des années 1900–1930, in: Devenir Suisse. Adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse, Textes réunis par Pierre Centlivres, Genève 1990, S. 47–62.
- ¹⁰¹ Zu dieser Frage vgl. Die Ostjuden in der Stadt Zürich, in: Aaron Kamis-Müller, Antisemitismus in der Schweiz 1900–1930, Zürich, 1990, S. 81–104.
- ¹⁰² BAR, E 21, 21505, Brief an den Präsidenten des jüdischen Nationalrates in Litauen, Anlage zum Protokoll der Bundesratssitzung vom 31. Dezember 1920.
- ¹⁰³ Renseignements à l'usage des militants du parti socialiste, undatiert.
- ¹⁰⁴ St. B., Nationalrat, 23. April 1920, S. 324.
- ¹⁰⁵ Ebda., S. 336.
- ¹⁰⁶ Äusserung von Laur, zitiert in: Rapport annuel du parti radical, 1921, S. 200.
- ¹⁰⁷ BB, Bd. V, 1920, S. 1–78.
- ¹⁰⁸ Zu dieser Initiative vgl. Garrido (wie Anm. 39), S. 21–39.
- ¹⁰⁹ BB, Bd. I, 1920, S. 515.
- ¹¹⁰ 28. August 1919.
- ¹¹¹ Die Initiative wird in der Volksabstimmung vom 11. Juni 1922 verworfen.
- ¹¹² St. B., Ständerat, 11. Oktober 1921, S. 389.
- ¹¹³ AS, Bd. 44, S. 724.
- ¹¹⁴ Parti socialiste suisse, Rapport de gestion pour 1928, La Chaux-de-Fonds, 1929, S. 30.
- ¹¹⁵ Oskar Wettstein, Die Überfremdungsfrage, in: Politische Rundschau, Heft 1, 1924, S. 18.
- ¹¹⁶ Arlettaz/Burkart (wie Anm. 100), S. 60.