

Patrick Kury

## **Vom Überfremdungsantisemitismus zur Islamfeindlichkeit: Der Umgang mit Fremdheit und Differenz in der Schweiz von 1900 bis in die Gegenwart**

Mit dem Thema der heutigen Tagung „Leben mit kultureller Differenz und Fremdheit“ greifen die Gesellschaft „Minderheiten in der Schweiz“ und die „Paulus-Akademie“ einen Brennpunkt des politischen Tagesgeschehens auf. Dabei muss es nach der Annahme der Minarettverbots Initiative vom 29. November heute auch darum gehen, Überlegungen für eine Politik des wirksamen Minderheitenschutzes in der direkten Demokratie zu diskutieren und zu erarbeiten.

Was kann die Geschichtswissenschaft hierzu beitragen? Die Geschichte kann die Merkmale des Wandels und der Kontinuität im Umgang mit Fremdheit und Differenz in der Schweiz herausarbeiten, um historisch informierte Einschätzungen der Gegenwart vornehmen zu können. Zu diesem Zweck kann sie Konzepte und Begriffe, die für den Umgang und das Politisieren mit dem Fremden zentral sind, im jeweiligen historischen Kontext verorten und deren vermeintlich überzeitliche Plausibilität relativieren.

Eine herausragende Rolle in der schweizerischen Ausländerpolitik spielen das Konzept der „Assimilation“ und das in der Schweiz so wichtige Schlagwort der „Überfremdung“, die im Folgenden durch meinen Vortrag führen werden. Dabei möchte ich chronologisch vorgehen. Zuerst soll die liberale Phase vor dem Ersten Weltkrieg und die zentrale Bedeutung des Ersten Weltkriegs für die Herausbildung einer nationalistisch und kulturprotektionistisch ausgerichteten Politik skizziert werden. Anschließend werde ich den Umgang mit Fremdheit und Differenz in der Schweiz an drei emblematischen Beispielen darstellen: Der Umgang mit Juden in der Phase des erstarkenden Antisemitismus der Zwischenkriegszeit, der Umgang mit Südeuropäern in der Epoche der Hochkonjunktur zwischen 1965 und 1975 und schließlich der Umgang mit Muslimen im Zeitalter von Terrorismusängsten und ökonomischer Deregulierung seit der Jahrtausendwende. In den abschließenden Schlussbemerkungen sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausgearbeitet und interpretiert werden. Dabei möchte ich auf die Bedeutung der Migration sowie auf die Strategien und Gefahren bei der Konstruktion von Feindbildern eingehen und für einen verstärkten Schutz von Minderheiten in der direkten Demokratie plädieren.

### **1. Die Fremdenfrage vor dem Ersten Weltkrieg**

Die Epoche vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg bildete aus heutiger Sicht eine bemerkenswert liberale Phase im Umgang mit Fremdheit und Differenz. Bei der Zuwanderung herrschte eine auf bilateralen Abkommen basierende Personenfreizügigkeit, die Zahl der Ausländer stieg aufgrund boomender Wirtschaftszweige rasch an. Städte wie Genf, Basel und Zürich, in denen der Ausländeranteil bis über 40% betrug, liberalisierten die Einbürgerungsgesetze.

Vor dem Hintergrund des raschen Anstiegs der ausländischen Bevölkerung schrieb 1899 die Zürcher Stiftung *von Schnyder von Wartensee* ein Preisausschreiben auf dem Gebiet der Ausländergesetzgebung aus. Verlangt wurden eine Würdigung der Bedeutung der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz, Kritik an der bestehenden Gesetzgebung und Rechtspraxis sowie Vorschläge zur Erleichterung der Einbürgerung.<sup>1</sup> Nach sozialen Unruhen gegen Ausländer mit Ausländern in verschiedenen Schweizer Städten in den 1890er-Jahren suchten die Initianten nach politischen Lösungen, um die Kohäsion der Gesellschaft in der Schweiz zu stärken.

Angeregt von diesem Wettbewerb verfasste der Zürcher Armensekretär Carl Alfred Schmid im Jahr 1900 eine Schrift mit dem Titel *Unsere Fremdenfrage*, in welcher er erstmals von der „Überfremdung“ der Schweiz sprach.<sup>2</sup> Das Denken Carl Alfred Schmidts war von seiner täglichen Arbeit als städtischem Armensekretär Zürichs und seiner Sorge um die Zukunft der Freiwilligen Armenkasse geprägt. Er glaubte, dass die sozialen Kosten, die durch die Zuwanderung von Migranten entstehen, bald nicht mehr zu tragen seien. Zugleich ging er in späteren Arbeiten davon aus, dass die „nationale Selbständigkeit sich in höchster Gefährdung befindet“. Nähme der Prozess der „Entnationalisierung“, „der Überfremdung“, zu, so führte dies „unabwendbar“ zum Untergang der Schweiz. Den Zeitpunkt, an dem dies der Fall sein würde, errechnete Schmid auf 1970. Dann würden Schweizerinnen und Schweizer in der Minderheit sein und die Schweiz von der Landkarte verschwinden.

Die einberufene Jury kam zum Schluss, dass Schmidts Eingabe zu wenig inhaltliche Substanz besitze und nicht ausgezeichnet werden sollte. Überhaupt stiess Schmidts Konzept der „Überfremdung“ vor dem Ersten Weltkrieg auf wenig politische Resonanz. Zwar wurde die Fremden- oder Ausländerfrage, wie das Thema vor dem Ersten Weltkrieg bezeichnet wurde, als dringlicher politischer Gegenstand betrachtet, doch gingen die liberalen Kräfte davon aus, dass sich mit einer verstärkten Einbürgerung der Ausländeranteil senken liesse. Bemerkenswerterweise wurde die Höhe des Ausländeranteils damals nicht als ein ethnisch-kulturelles, sondern vielmehr als ein politisches Problem betrachtet: Der Ausschluss der Ausländer von den politischen Rechten führe in der Schweiz zu den schwerwiegendsten

Bedenken, hielt etwa der Basler Nationalrat Emil Göttsheim fest. Dass ein immer grösserer Teil der Bevölkerung von den politischen Rechten ausgeschlossen sei, bedeute eine ernst zu nehmende Gefahr für die Demokratie und nicht deren Herkunft. Auch der Zürcher Staatsschreiber, Rudolf Bollinger, wie Göttsheim damals einer der führenden Experten der Ausländerfrage strich die politische Bedeutung der Einbürgerung hervor. Er betonte, dass diese „eine unbedingte Vorbedingung für die Assimilation“ sei. Die Assimilation wurde dabei mit der politischen Integration gleichgesetzt und keineswegs ethnisch-kulturell verstanden.

Eine Ausnahme in dieser liberalen Phase, die angesichts des Minarettverbots erwähnt werden muss, bildete die Annahme des Schächtverbots, der ersten Volksinitiative überhaupt, die 1893 zur Abstimmung gelangte. Mit der Schächtverbotsinitiative schränkte die Mehrheit der Stimmenden die Kultus- und Religionsfreiheit der jüdischen Minderheit ein. Vordergründig handelte es sich dabei zwar um einen Tierschutzartikel, doch ging es in einer stark antisemitisch geführten Abstimmung vor allem darum, die erst auf internationalen Druck erfolgte Gleichstellung der Juden in der Schweiz wieder einzuschränken.

## **2. Der Erste Weltkrieg, die Ethnisierung der Fremdenfrage und der Aufstieg des Überfremdungsparadigmas**

Der Erste Weltkrieg führte zu einer Umkehr in der Ausländerpolitik. Unter dem Einfluss des Kriegs, sozialer Not, der Angst vor Kommunismus und des integralen Nationalismus konkretisierten sich auch in der Schweiz protektionistische Vorstellungen sowohl in der Wirtschafts- als auch in der Gesellschaftspolitik. Die Grenzsperre ermöglichte eine vorerst provisorische Niederlassungspolitik des Bundes, und diese ersetzte die Freizügigkeit im Personenverkehr. Mit der Schaffung der eidgenössischen Fremdenpolizei trat die Ausländerpolitik in eine völlig neue Phase, erstmals gab es eine bundesstaatliche Kontrolle.<sup>3</sup> Im Wechselspiel von polizeilichen sowie wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Überlegungen wurde „Überfremdung“ neu zum beherrschenden Schlagwort.

Zugleich setzte während des Kriegs eine Radikalisierung im Reden gegen Ausländer sowie ein Erstarken des Antisemitismus ein. Die „Ausländerei“, wie es hieß, wurde zum Problem, und Attribute der Ausgrenzung wie „Indésirables“ und „nicht assimilierbar“ tauchten auf. Vor der einflussreichen *Neuen Helvetischen Gesellschaft* unterschied der Winterthurer Ingenieur Max Koller im Mai 1917 zwischen „assimilierbaren“ und „nicht assimilierbaren“ Ausländern und verlangte daher, einen „bedeutenden Teil“ von der Einbürgerung auszuschließen.<sup>4</sup> Zur selben Zeit sprach Wilhelm Ehrenzeller vor der *Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft*

über „Die geistige Überfremdung der Schweiz“ und den Ausschluss bestimmter Gruppen: „Wir hören ein Wort, das wir schon lange vermissten: **«Les indésirables»**. Unter den zahlreichen Fremden gibt es «unerwünschte Elemente». Gegen sie wird der Kampf in nächster Zeit eröffnet werden“.<sup>5</sup>

Gegen wen sich der Kampf richtete, machte unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg die Fremdenpolizei klar. So warnte sie beispielsweise die schweizerische Gesandtschaft in Wien vor einer bevorstehenden Masseneinwanderung polnischer Juden in die Schweiz. Aus Angst vor einer zunehmenden „Überfremdung“ riet die Bundesverwaltung, „diesen äusserst unerwünschten Elementen den Weg in die Schweiz zu sperren“.<sup>6</sup> Der Leiter der Fremdenpolizei des Kantons Zürich, Hans Frey, machte zugleich die Ostjuden pauschal für alle damaligen sozialen und politischen Krisen verantwortlich. In einer Einführung zu einem Bundesratsbeschluss von 1919 forderte er, dass die Schweiz „diese wieder aus ihren Volkskörper“ entfernen müsse.<sup>7</sup> Auch die Aufnahme von jüdischen Flüchtlingen wurde mit den gleichen Argumenten abgelehnt.

### **3. Das Feindbild „Ostjude“ und dessen Konsequenzen für die Flüchtlingspolitik im Zweiten Weltkrieg**

Bereits zu Beginn der 1920er-Jahre, also über ein Jahrzehnt vor der Machtergreifung der Nationalsozialisten in Deutschland, standen die Grundsätze des fremdenpolizeilichen Feindbildes in der Schweiz fest. Antisemitische Stereotype, die Angst vor dem Kommunismus und der Kampf gegen „Überfremdung“ verschmolzen zu einem Abwehrdispositiv, das im „Ostjuden“ seine Konkretisierung fand.

Seit 1926 verlangte denn auch das eidgenössische Naturalisationsbüro des EJPDs bei der Einbürgerung von Juden aus Osteuropa eine längere Frist als von allen übrigen Einbürgerungskandidaten. „Ostjuden“ der ersten Generation wurden aufgrund interner behördlicher Schreiben als „nicht assimilierbar“ bezeichnet. Assimilation wurde inoffiziell nun in einem ethnischen und teilweise sogar rassistischen Sinn ausgelegt.

Der Überfremdungsdiskurs, der die Niederlassungs- und Einbürgerungspolitik vor 1933 geprägt hatte, bestimmte nach 1933 und 1939 auch die antisemitisch orientierte Flüchtlingspolitik der Schweiz. Mit dem „Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern“ (ANAG) das 1933/34 in Kraft trat und auch die Grundlage für die Flüchtlingspolitik bildete, erhielten die Behördenvertreter schließlich die rechtliche Grundlage für die Überfremdungsbekämpfung. Wie der damalige Chef der Polizeiabteilung Heinrich Rothmund, bemerkte, sei dies „die schärfste Waffe im Kampf gegen Überfremdung“.

Durch den Krieg verlagerte sich die „Überfremdungsbekämpfung“ vom Fernhalten von „unerwünschten Elementen“ zum Ausschluss „unerwünschter“ Flüchtlinge.

Die in der Zwischenkriegszeit insbesondere von Entscheidungsträgern des EJPDs wie Heinrich Rothmund und seines Adjunkten Max Ruth gestalteten Feindbilder waren dabei so prägend, dass sie ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten nahezu völlig einengten. Der Überfremdungslogik folgend, machten sie sich in entscheidenden Augenblicken für die Abwehr und gegen die Flüchtlinge stark. Als im Sommer 1942 die Massenvernichtung der Juden Europas vollen Gang war und die Schweiz aus humanitären Gründen dringend mehr Flüchtlinge hätte aufnehmen müssen – so wie sie es beispielhaft während des Kriegs auf dem Balkan getan hatte – beschlossen die Entscheidungsträger die totale Grenzsperrung und „Flüchtlinge nur aus Rassegründe“ nicht aufzunehmen. Hingegen erklärte Bundesrat von Steiger die Schweiz zum „stark besetzten Rettungsboot“. Es kann nicht genug betont werden, dass dies zu einem Zeitpunkt geschah, als der Ausländeranteil den absolut tiefsten Stand während des gesamten 20. Jh. erreicht hatte, nämlich etwas mehr als fünf Prozent.

#### **4. Ausländerpolitik in der Hochkonjunktur der 1960er- und 1970er-Jahre und das Feindbild der Südeuropäer**

Während sich die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts modellhaft in eine liberale und restriktive Phase unterteilen lässt, finden sich nach 1950 beide Elemente nebeneinander. So betrieb die Schweiz einerseits eine offene, vorerst jedoch nur am Arbeitsmarkt orientierte Zulassungspolitik und zugleich eine im Vergleich zu anderen europäischen Ländern äußerst restriktive Einbürgerungspolitik. Als nach 1945 in Europa Liberalisierungen einsetzten, verdoppelte die Schweiz die Einbürgerungsfristen 1952 von sechs auf zwölf Jahre.

Die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg brachten eine lange Wachstumsphase. Löhne, Wohlstand und soziale Sicherheit nahmen für fast alle Bevölkerungsteile zu. Doch der rasche soziale und wirtschaftliche Wandel weckte auch Ängste und Sorgen. In den Mittelpunkt der Modernisierungsängste rückte mehr und mehr der rasche Anstieg des Ausländeranteils von 5,8 % im Jahr 1950 auf 17 % im Jahr 1970.<sup>8</sup> Dies war nicht zuletzt auch ein Produkt der restriktiven Einbürgerungspolitik. Ab den 1960er-Jahren begann sich zuerst in Gewerkschaften dann in politischen Kleinparteien der Konsens herauszubilden, dass in Fragen der Arbeitsmigration eine kritische Größe erreicht und die nationale Identität sowie die kulturelle Eigenständigkeit der Schweiz bedroht seien.

Verändert haben sich in der Ausländerpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem die Rollen von Parteien und des Bundes. Zum einen machten sich seit den 1960er-Jahren

verschiedene Klein- und Splitterparteien für die Begrenzung des Ausländeranteils stark, während sich vor 1945 hauptsächlich sozialwissenschaftliche Experten und Behördenvertreter in den Dienst der „Überfremdungsbekämpfung“ gestellt hatten. Parteien wie die Nationale Aktion, die Schweizerischen Republikaner und die Vigilance machten die Beschränkung des Ausländeranteils zum Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzungen. Dabei nahmen sie im Europa der 1960er-Jahre eine Vorreiterrolle ein.

Zum andern begannen sich Regierung und Behörden in den 1960er-Jahren vom Überfremdungsbegriff und -konzept langsam zu verabschieden und unterzeichneten bilaterale und internationale Abkommen zum Schutz der Arbeitnehmer sowie zum Familiennachzug.

In dieser Situation gelang es dem Zürcher Industriellensohn James Schwarzenbach, Überfremdung mit dem Unbehagen gegen eine gesellschaftliche Öffnung und eine überbordende Hochkonjunktur zu verknüpfen. Schwarzenbach verstand es, „Überfremdung“ nochmals für ein Jahrzehnt zum beherrschenden politischen Schlagwort zu machen. Die sogenannte Schwarzenbachinitiative vom Juni 1970 stellte gar die größte politische Zerreißprobe der Schweiz nach 1945 dar. Die Gründe für die große Beachtung, die Schwarzenbach und seine Bewegung gegen „Überfremdung“ fanden, sind nicht nur im Kernanliegen, der Beschränkung des Ausländeranteils, zu suchen, sondern vielmehr auch darin, dass es Schwarzenbach verstand, die Schweiz zu einem Ort zu verklären, der quasi losgelöst vom Rest der Welt und gekappt von fremden Einflüssen funktionieren könne. In seinem mythischen Isolationismus stilisierte er die Eidgenossenschaft zu einem Hort der Einzigartigkeit, den es vor fremden Einflüssen wie Kommunismus, Großkapitalismus, der Frauenemanzipation und einer wachsenden Arbeitsmigration zu schützen gelte. Mit seinem rückwärtsgewandten Utopie Antimodernismus schloss er an den Kulturprotektionismus sowie an Theoreme der Geistigen Landesverteidigung an. Doch die Realitäten der Nachkriegszeit zeichneten sich durch internationale Interdependenzen und nicht durch Isolationismus aus.

In den 1960er-Jahren richtete sich die Ausgrenzungssemantik nicht mehr wie vor 1945 gegen Juden, sondern gegen Südeuropäer. Dies belegen sowohl die Schriften Schwarzenbachs als auch Quellen zur äußerst restriktiven Einbürgerungspolitik. Im Leitfaden mit dem Titel *Vom Anderssein zur Assimilation* des Vorstehers der Fremdenpolizei des Kantons Bern, Marc Virot, kommt der gesellschaftliche und kulturelle Protektionismus der Nachkriegszeit und die nach wie vor zentrale Bedeutung des Assimilationskonzepts besonders gut zum Ausdruck.<sup>9</sup> Auf über hundert Seiten erläuterte Virot akribisch, welche Kennzeichen für oder wider die „Assimilation“ einer Person sprächen. Grundsätzlich war er der Meinung, dass Ausländerinnen und Ausländer die „eigenen Leitbilder“ vergessen, „hingegen zu unseren

Dogmen positiv eingestellt sein [sollten], wie Pünktlichkeit, Genauigkeit, Gründlichkeit, Ordnung, Perfektion, Ehrlichkeit, Sauberkeit, Ruhe, Gewissenhaftigkeit, Zucht, Disziplin, Bürgerlichkeit, Solidarität, Verantwortungssinn, sozialer Friede.“<sup>10</sup>

An zahlreichen, aus heutiger Sicht höchst seltsam wirkenden Beispielen machte Viot deutlich, wer als „assimiliert“ oder „nicht assimiliert“ gelten konnte. Bezüglich der Ess- und Trinkgewohnheit hielt er etwa fest: „Wir dürfen nicht verlangen, ein Ausländer soll statt Chianti oder Rioja wie wir französischen Wein oder Coca-Cola trinken. Wenn er aber Vogelfallen aufstellt, so bleibt er ein Fremder.“<sup>11</sup> Auch die Anwendung der mediterranen Küche und die Verwendung von Olivenöl, heute Inbegriff einer gesunden Ernährung, war aus Sicht der damaligen „Schweizermacher“ Kennzeichen einer gering entwickelten Assimilationsfähigkeit. Zwar zog Viot verschiedene Länderbeispiele heran, sein Blick richtete sich jedoch hauptsächlich auf Menschen aus dem europäischen Süden: „Unassimiliert ist vor allem jener Südtaliener, der emotional und vor allem schwärmerisch-sentimental bei uns das Gefühl hat, es sei in seiner Heimat alles schöner und besser, [...]“<sup>12</sup> Und bezüglich ihrer Religion kam er zum Schluss: „Gerade Südländer haben etwas die Tendenz zur Übertreibung: sie singen zu laut und sind etwas theatralisch. Dies fällt aber nur auf, wenn sie in Gruppen auftreten, wo sie Gelegenheit haben, einem übertriebenen Bilderkult zu huldigen oder öffentliche Prozessionen mit Lamentationen durchzuführen.“<sup>13</sup>

Die erwähnten und zahllose weitere Assimilationserfordernisse zeigen, dass sich das Konzept der „Assimilation“ in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts an konkreten kulturellen Verhaltensformen, an der Lebensweise und an politischen Einstellungen orientierte, die damals als „schweizerisch“ definiert wurden. Die Beispiele machen zudem deutlich, dass die ethnischen und teilweise rassischen Kriterien der Zwischenkriegszeit zumeist ethnisch-kulturellen Kriterien gewichen waren, die einen vermeintlich schweizerischen Lebensstil entwarfen. Zentral dabei war, dass diese schweizerischen Eigenschaften als statische Entität, verstanden wurden. Das statische Kultur- und Gesellschaftsbild und die damit verbundene Hierarchisierung ethnisch-kultureller und habitueller Unterschiede zwischen dem „Eigenen“ und dem „Fremden“ kann in Anlehnung den französischen Philosophen Pierre-André Taguieff als „differentieller Rassismus“ bezeichnet werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Rassismus nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus und der Shoah seit den 1970er-Jahren „kulturalisiert“ wurde, indem biologische Komponenten durch kulturelle Zuschreibungen ersetzt wurden.<sup>14</sup> Andere Wissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang von „Kulturfundamentalismus“.

## 5. Gesellschaftliche, rechtliche Öffnung und Radikalisierung des politischen Diskurses

Die Epoche seit den 1980er-Jahren zeichnete sich noch stärker als die Phase zuvor durch unterschiedliche, teilweise sogar widerläufige Entwicklungen aus. Einerseits dokumentieren verschiedene Gesetzesänderungen eine politische, gesellschaftliche und rechtliche Öffnung sowie eine verstärkere Einbindung in internationale Rechtszusammenhänge, andererseits sind eine Verhärtung der politischen Fronten, eine Radikalisierung und Emotionalisierung des politischen Diskurses sowie die Etablierung neuer Feindbilder festzustellen.

Bei Fragen der Einwanderung, Niederlassung und Einbürgerung ist in den 1980er-Jahren eine Art Stillstand festzustellen. Wichtige Neuerungen in der Ausländerpolitik setzten in den 1990er-Jahren ein, so etwa die Anerkennung der doppelten Staatsbürgerschaft im Jahr 1991.<sup>15</sup> Die doppelte Staatsbürgerschaft, lange als Signum der Illoyalität geißelt, trug der sozialen Realität der zahlreichen binationalen Ehen Rechnung. Sie bewirkte einen raschen und nachhaltigen Anstieg der Einbürgerungen. Im März 1990 hatten Bundesrat und Parlament zudem die sogenannte Assimilationsforderung aufgehoben. Es könne, so der Bundesrat, von einem „Einbürgerungsbewerber keineswegs verlangt [werden], dass er seine bisherige Identität ablegt und <in eine andere Haut schlüpft>“. <sup>16</sup> Seither ist der Begriff der „Integration“ zentraler Terminus einer zeitgemäßen Ausländerpolitik geworden.

Auch das Antirassismugesetz und die Unterzeichnung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit zwischen der Europäischen Union und der Schweiz und dessen Annahme durch die Mehrheit der Stimmenden markieren weitere wichtige Wendemarken. Damit kehrte die Schweiz zur internationalen Personenfreizügigkeit zurück. Die lange Epoche des Protektionismus mit zahlreichen strukturellen Diskriminierungen, die zudem einseitig Strukturschwache Gebiete bevorzugt haben, konnte somit in Teilen überwunden werden. Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit kommen vermehrt hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus dem nördlichen Europa in die Schweiz und ermöglichen die notwendige Transformation der Schweiz hin zu einer Wissensgesellschaft mit wissenschaftintensiver Technologie.<sup>17</sup> So bilden Migranten aus Deutschland heute die am schnellsten wachsende Gruppe von Ausländern. Auch Migranten aus Südosteuropa sowie aus nichteuropäischen Staaten machen seit den 1980er-Jahren einen deutlich grösseren Teil als früher aus.

Seit 1991 befindet sich die Schweiz bezüglich der Akteure in der Migrationspolitik in einer qualitativ neuen Phase. Die SVP unter der Führung des Zürcher Flügels wandelte sich von einer konservativ-bürgerlichen Kraft zu einer rechtsnationalistischen, populistischen Partei. In der Politologie wird entsprechend von der „neuen SVP“ gesprochen. Seither machte erstmals



eine professionell organisierte, straff geführte Bundesratspartei Ausländerpolitik und Migration zu einem ihrer Leitthemen. Im Gegensatz zu den 1960er- und 1970er-Jahren konnte nun aus einer Position der Stärke sowie mit großen finanziellen Mitteln politisiert werden. Die SVP verstand und versteht es, Migration und den Umgang damit – sei es im Bereich der Niederlassung, der Einbürgerung oder des Asyls – als dauerhaftes Problem- und Konfliktthema darzustellen. Dass Ausländer jedoch vor allem nachhaltig den schweizerischen Wohlstand mitproduzieren ist kein Thema. Mit dieser einseitigen Negativbewertung der Migration führte sie die Tradition der Überfremdungsbekämpfung weiter und hat in der Person von Ulrich Schlüer auch einen Brückenbauer aus der Ära Schwarzenbach in ihren Reihen. Die andauernde Thematisierung von Migration als Problem hat dazu geführt, dass die Mitte-Parteien CVP und FDP zu wenige eigenständige Positionen entwickelten. Die kopflosen Reaktionen von Teilen der CVP und FDP auf die Annahme des Minarettverbots haben dies einmal mehr deutlich gemacht. Die SVP ihrerseits betreibt eine umfassende Politik der Exklusion, die sich grundsätzlich gegen alle und gegen alles richten kann, die sich für eine zukunftsorientierte, das heißt offene Gesellschaft einsetzen. Zur Zeit stehen die Diffamierung von Liberalen, die sich für Rechtsgleichheit und den Schutz von Minderheiten engagieren, die Diskreditierung deutscher Professoren sowie die Pauschalisierung der Minderheit der Muslime im Mittelpunkt der politischen Rhetorik.

Wie bereits in der Vergangenheit ist die Schweiz bei der Konstruktion von Feindbildern auch aktuell in den europäischen und globalen Kontext eingebettet. Seit den Anschlägen in New York, in London und Madrid hat das Feindbild „Islamismus“ in ganz Europa stark an Bedeutung gewonnen mit negativen Auswirkungen auf die teilweise seit Generationen hier lebenden Muslime. Im Sog der Abwehr und der Angst vor Terror mit muslimischem Hintergrund sind „Zwangsehen“, das Kopftuch oder der Bau von Moscheen und Minaretten zu Reizthemen geworden, über die hoch emotional politisiert wird.

In Anlehnung an die umstrittenen Thesen des amerikanischen Politologen Samuel P. Huntington, dem Verfasser des Buches *Clash of Civilizations*, wird die angebliche Unvereinbarkeit von Islam und der westlichen Welt propagiert und behauptet eine Integration von Muslimen in die westlichen Gesellschaften sei grundsätzlich zum Scheitern verurteilt. Zugleich wird die Existenz von muslimischen Gemeinden in Europa nicht als Produkt des Kolonialismus und als Resultat der Arbeitsmigration aus Südosteuropa und Nordafrika gelesen, sondern in Bezug auf die genannten Gewaltakte als weltverschwörerische Islamisierung verstanden. Die pauschalen Vorwürfe, dass dem Islam Gewalt inhärent und die Religion jüden-, frauen-, homosexuellen- und demokratiefeindlich sei, macht das Politisieren

mit dem Feindbild „Islam“ von Fall zu Fall auch für die politische Mitte, für Linke und Feministinnen attraktiv. Dabei gilt es einerseits zu bemerken, dass mit den gleichen Argumenten auch ein romtreuer Katholizismus kritisiert werden kann, und dass andererseits der Islam tatsächlich, wie das Christentum, aber anders als das Judentum eine offensive, auch missionarisch ausgerichtete Religion darstellt.

Dass es in der Schweiz in erster Linie die SVP ist, die mit dem Feindbild „Islam“ politisiert, entspricht der Logik ihrer auf Exklusion ausgerichteten Politik. Dabei greift sie in ihren Kampagnen mit antimuslimischer Stossrichtung auch auf ältere Strategien der Überfremdungsbekämpfung zurück. Auf zwei davon möchte ich abschließend eingehen: 1. Auf die populistischen Formen der demographischen Prognostik und 2. auf den Grundsatz der angeblichen Assimilations- bzw. Integrationsunfähigkeit.

Zur populistischen Prognostik: Im September 2004 lancierten der Schweizerischen Volkspartei nahe stehende Kreise die Kampagne „Muslime bald in der Mehrheit?“. Mit einer äußerst polemisch geführten Propaganda sollten Erleichterungen der Einbürgerung verhindert werden. Die Kampagne suggerierte die völlig irrige Annahme, dass Protestanten, Katholiken, Juden, Andersgläubigen und Agnostiker zusammen gegenüber Muslimen in absehbarer Zeit in der Schweiz zur Minderheit würden. Das Spiel mit den extrapolierten Zahlen, gemäss denen der Anteil der Muslime im Jahr 2050 übrigens 144% der Gesamtbevölkerung betragen müsste, zeigte neben andern Propagandamitteln wie der irreführenden Warnung vor „Masseneinbürgerungen“ Wirkung.<sup>18</sup> Zwei ausgewogene und staatspolitisch äußerst verantwortungsvolle Verfassungsänderungen, die Erleichterungen und Vereinheitlichungen bei der Einbürgerung in Aussicht stellten, wurden abgelehnt.<sup>19</sup> Wir erinnern uns: auch Carl Alfred Schmid hatte zu Beginn des 20. Jahrhunderts errechnet, dass die Schweizerinnen und Schweizer 1970 in der Minderheit sein würden. Allerdings machte sich Schmid 1912 noch für die erleichterte Einbürgerung stark. Und am Rande sei vermerkt, dass der Ausländeranteil zwischen 1912 und 1970 gerade einmal um etwas mehr als 2 % anstieg.

Zum zweiten Punkt, zum Grundsatz der angeblichen Assimilations- oder Integrationsunfähigkeit. Ein Papier, das diesen Standpunkt besonders eindrücklich vorführt, ist das sogenannte *Islam-Argumentarium* des Egerkinger Komitees, das sich im Vorfeld der Kampagne gegen das Minarettverbot auch mit der Frage der Integration von Muslimen beschäftigte.<sup>20</sup> Darin argumentiert Ulrich Schlüer, dass vor dem Hintergrund der „Auseinandersetzungen zwischen Islam und christlicher Welt“ „ein generelles Nein der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zur Einbürgerung von Muslimen mehr als verständlich“ sei. Eine entsprechende Begründung sei nicht notwendig. Hingegen seien eine grundsätzliche

Zurückhaltung gegenüber muslimischen Migranten sowie die „Einführung einer ‚Einbürgerung auf Probe‘“ „vordringlich“ geboten. Unter dem Zwischentitel „*Visitenkarte der Dritten Generation*“ werden die Gewaltausbrüche in den Pariser Vorstädten und die Attentate von London genannt und mit den schweizerischen Verhältnissen in Verbindung gesetzt. So heisst es, dass „Ähnliches [...] auch in der Schweiz“ geschehe, „durch Jugendliche, die hier die Schulen durchlaufen“. Der Autor kommt schließlich zur Erkenntnis: „Pass-Abgabe im Schnellzugs-Tempo lässt Ausländer zwar aus der Statistik verschwinden. Aber Schweizer werden sie damit noch längst nicht.“

Ähnlich wie den Ostjuden vor 1945 die Assimilationsfähigkeit aus kulturellen und rassischen Gründen abgesprochen wurde, wird im *Islam-Argumentarium* des Egerkinger Komitees die Integrationsfähigkeit den Muslimen aus Gründen religiös-kultureller Differenz generell in Abrede gestellt. Mit „Integration“ ist nicht anderes als ein äußerst starres, längst überholtes Assimilationsverständnis gemeint.

Neben dieser Parallele zum Umgang mit den Ostjuden vor 1945 gilt es noch auf bemerkenswerte Inkonsequenzen im Vergleich zur Nachkriegsepoche hinzuweisen: Während die Kämpfer gegen die „Überfremdung“ damals vor der Einwanderung von Südeuropäern in der Regel mit katholischem Hintergrund warnten, sind es heute teilweise dieselben Personen, die als Gegner des Islams und Hüter des christlichen Abendlandes auftreten.

## **Schlussbetrachtungen**

Ich komme zu meinen Schlussbetrachtungen, die ich in drei Punkte gliedern möchte:

*Erstens:* Zur Bedeutung der Migration für Wachstum und Prosperität. Die Schweiz ist seit über hundert Jahren ein Einwanderungsland. Sie weist heute wie bereits in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg eine der höchsten Einwanderungsquoten in ganz Europa auf. Ein Drittel der gegenwärtig in der Schweiz lebenden Bevölkerung ist in den letzten fünfzig Jahren eingewandert oder besitzt einen eingewanderten Elternteil, ein Viertel der in der Schweiz lebenden Menschen ist im Ausland geboren. Zugleich zählt die Schweiz seit den 1990er-Jahren auch wirtschaftlich zu den Ländern mit den höchsten Wachstumsraten in Europa, was unmittelbar mit der Migrationsentwicklung in Zusammenhang steht.<sup>21</sup> Dieser Zusammenhang bestand auch in den andern Phasen grosser wirtschaftlicher Prosperität im ausgehenden 19. Jahrhundert und nach dem Zweiten Weltkrieg. Möchte sich die Schweiz auch weiterhin ähnlich prosperierend entwickeln, muss der Weg der Offenheit beibehalten werden. Keinesfalls stellt ein Rückfall in Protektionismus und Sonderfalldenken für die Schweiz einen

gangbaren Weg mehr dar. Hauptgaranten für die Entwicklungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft sind vielmehr Vereinbarungen und Liberalisierungen im Rahmen gesamteuropäischer Entwicklungen.

In krassem Gegensatz zu diesem Sachverhalt steht, wie die Ausführungen gezeigt haben, das Politisieren mit Fremdheit und Differenz, womit ich zum *zweiten Punkt* meiner Schlussbetrachtungen komme. Es ist zwar unbestritten, dass die Wahrnehmung von Fremdheit und Differenz ebenso wie der rasche gesellschaftliche Wandel mit Ängsten, Sorgen und Problemen verbunden sind. Die Geschichte der schweizerischen Ausländerpolitik des 20. Jahrhunderts zeigt aber auch, dass diese Ängste von unterschiedlichen Akteuren immer wieder wirksam geschürt und für eigene Zwecke und Ideologien instrumentalisiert wurden. Beim Politisieren mit dem Fremden werden Feindbilder konstruiert, die sich grundsätzlich gegen alle Ausländerinnen und Ausländer, aber auch Schweizerinnen und Schweizer richten können. In der Regel waren jedoch hauptsächlich Minderheiten betroffen, denen eine angeblich ausgeprägte Differenz zur hiesigen Kultur zugeschrieben wurde. Als besonders erfolgreich erwies sich dabei die Verknüpfung von kultureller, politischer und religiöser Andersartigkeit zu einem gemeinsamen Feindbild.

Die Geschichte zeigt jedoch, dass die ausgesprochen erfolgreiche Integration von Juden aus Osteuropa und Italienern schließlich gerade über die Anerkennung von Differenz und nicht über Gleichmacherei funktioniert hat. Zugleich zeigt der historische Überblick, dass es keinen zwingenden Zusammenhang zwischen der Höhe des Ausländeranteils und der Abwehr von Fremden gibt. Die Angst vor „Überfremdung“ war im 20. Jahrhundert nämlich wohl ausgerechnet dann am stärksten, als der Ausländeranteil den tiefsten Stand während des gesamten Jahrhunderts erlangt hatte. Die Akteure, welche die Überfremdungsangst schürten und Minderheiten als „nicht assimilierbar“ bezeichneten, waren vor dem Zweiten Weltkrieg vor allem unter den Experten in der Fremdenpolizei zu finden. Mit ihren diskriminierenden, antisemitisch ausgerichteten Dispositiven haben sie ihre eigenen Spielräume eingeschränkt und das humanitäre Versagen der Schweiz in der Flüchtlingspolitik des Zweiten Weltkriegs zu verantworten.

Im Verlauf der 1960er- und 70er-Jahre waren es politische Splitterparteien, die die Beschränkung des Ausländeranteils zum politischen Programm erhoben. Diese wurden seit den 1990er-Jahren von der SVP abgelöst. Sie erklärte die Migration zum andauernden Konfliktthema, das sie mit Problemen des Sozialstaats, Kriminalität und Arbeitslosigkeit kausal verknüpfte. Das einigende Band zwischen Splitterparteien und der SVP ist einerseits der Isolationismus und teilweise Antimodernismus bzw. Globalisierungsängste und

andererseits der Wunsch nach einer geschlossenen, möglichst hierarchisch ausgerichteten Gesellschaft. Diese Verschiebung bei den Akteuren weist darauf hin, dass das Politisieren mit Fremdheit und Differenz im Verlauf des 20. Jahrhunderts zunehmend populär, radikal und zum Gegenstand der direkten Demokratie gemacht wurde, während sich die Politik der Bundesbehörden zunehmend an internationalen rechtlichen Standards orientierte.

Damit komme ich zum *dritten und letzten Punkt*, zum Verhältnis von direkter Demokratie und Minderheiten. Die direkte Demokratie ermöglicht vielfältige Formen politischer Mitsprache, bietet aber auch zugleich zahlreiche Möglichkeiten der Diskriminierung von Minderheiten. Schächt- und Minarettverbot sind Zeugnisse der diskriminierenden, intoleranten Seite, der Schattenseite der schweizerischen Demokratie. Als Sonderbestimmungen gegen Minderheiten gerichtet, sind sie letztlich nichts anderes als Ausdruck demokratischer Defizite. Dies ist deshalb zu betonen, weil die Geschichte der modernen Schweiz sich nämlich auch dadurch auszeichnet, dass die Gewährung universeller Menschenrechte wie die Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit fortlaufend auf zunehmende Bevölkerungsteile ausgeweitet wurde. Zur Wahrung der universellen Menschenrechte und der Rechtsgleichheit sowie aufgrund der vielfältigen internationalen Abhängigkeiten die für die Schweiz von vitaler Bedeutung sind, gilt es, die durch direktdemokratische Instrumente geschaffenen Defizite der schweizerischen Demokratie zu verhindern.

<sup>1</sup> Stiftung von Schnyder von Wartensee: Bericht über die Jahre 1894 bis 1903, Zürich 1904.

<sup>2</sup> Schmid, C[arl] A[lfred]: Unsere Fremdenfrage, Zürich 1900; Ders.; die Schweiz im Jahre 2000, Zürich 1912.

<sup>3</sup> Vgl.: Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933, Zürich 1997.

<sup>4</sup> Koller, Max: Die kulturelle Überfremdung der Schweiz, Zürich 1918.

<sup>5</sup> Ehrenzeller, W[ilhelm]: Die geistige Überfremdung der Schweiz. Untersuchung zum schweizerischen Geistesleben unserer Zeit, Zürich 1917.

<sup>6</sup> BAR, E 21 10563, An die Schweizerische Gesandtschaft in Wien.

<sup>7</sup> Bundesratsbeschluss über Einreise, Aufenthalt, Niederlassung und Ausweisung von Ausländern. Text der bundesrätlichen Verordnung über die Kontrolle der Ausländer vom 17. November 1919, mit einer Einführung von Dr. Hans Frey, Chef der Fremdenpolizei des Kantons Zürich. Zürich 1919.

<sup>8</sup> Hans Mahnig, Etienne Piguët, Die Immigrationspolitik der Schweiz von 1948 bis 1998. Entwicklungen und Auswirkungen, in: Wicker/Fibbi/Haug, Migration,.

<sup>9</sup> Marc Viot, Vom Anderssein zur Assimilation. Merkmale zur Beurteilung der Assimilationsreife der Ausländer in der Schweiz, Bern 1969. Vgl. auch Argast, Regula, „Assimilation“ zwischen staatsbürgerlicher Integration und ethnisch-kultureller Identität, Deutungen, Konjunkturen und Wirkungsmacht in der Schweiz des 20. Jahrhunderts, in: Moderne, Kulturwissenschaftliches Jahrbuch 4 (2008), S. 144–160.

<sup>10</sup> Marc Viot, Vom Anderssein zur Assimilation. Merkmale zur Beurteilung der Assimilationsreife der Ausländer in der Schweiz, Bern 1969.

<sup>11</sup> Ebda.

<sup>12</sup> Ebda.

<sup>13</sup> Ebda.

<sup>14</sup> Pierre-André Taguieff, Die Macht des Vorurteils. Der Rassismus und sein Double, Hamburg 2000, S. 21–23. Thomas Hellmuth, „Patchwork“ der Identitäten. Ideologische Grundlagen und politische Praxis des Populismus in Frankreich und Österreich, in: Gabriella Hauch, Thomas Hellmuth, Paul Pasteur (Hg.), Populismus. Ideologie und Praxis in Frankreich und Österreich, unter Mitarbeit von Peter Gutschner, Innsbruck/Wien/Bozen/München 2002 (Studien zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte 12), S.9–43.

<sup>15</sup> Vgl. in der folge auch: Skenderovic, Damir/D'Amato, Gianni, Mit dem Fremden politisieren.

Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz, Chronos-Verlag, Zürich 2008.

<sup>16</sup> Botschaft zur Änderung des Bürgerrechtsgesetzes (Gleichstellung von Mann und Frau, Bürgerrecht der Ehegatten in national gemischten Ehen, Anpassung von weiteren Bestimmungen an die Rechtsentwicklung) vom 26. August 1987, in: BBl., 1987, 3. Band, S.293–343, hier S. 305.

<sup>17</sup> Avenir Suisse in: Das Magazin 48/2009.

<sup>18</sup> Der „Ethikrat der öffentlichen Statistik der Schweiz“ hielt damals fest, die Hochrechnung entbehre jeder wissenschaftlichen Grundlage. <http://www.stat.ch/docs/ethics/ethics-case412.pdf?PHPSESSID=ae2901fa2c8da29269b62b06f70c3c6a>

<sup>19</sup> Zum Abstimmungsergebnis vgl.: <http://www.admin.ch/ch/d/pore/index4.html>. Zur Inseratenkampagne vgl.: «Muslime in Inseraten weder verurteilt noch diffamiert», in: Tages Anzeiger, Zürich, 4.8.2005.

<sup>20</sup> <http://www.minarette.ch/pdf/argumentarium-komlett-d.pdf>. Fassung vom .5.2007 (6.Okt.2009)

<sup>21</sup> Vgl. hierzu beispielsweise: Etienne Piquët, Einwanderungsland Schweiz, Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen, Bern, Stuttgart, Wien 2006.