

<b>Zeitschrift:</b>	Appenzellische Jahrbücher
<b>Herausgeber:</b>	Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft
<b>Band:</b>	152 (2025)
<b>Artikel:</b>	Einwanderung von Arbeiterinnen und Arbeitern in die Schweiz und nach Appenzell Ausserrhoden : ein Blick in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts
<b>Autor:</b>	Ittensohn, Oliver
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-1087995">https://doi.org/10.5169/seals-1087995</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Einwanderung von Arbeiterinnen und Arbeitern in die Schweiz und nach Appenzell Ausserrhoden

*Ein Blick in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts*

OLIVER ITTENSOHN

Am 23. Mai 1959 reichte Kantonsrat Hans Frischknecht, Waldstatt, beim Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden eine Interpellation betreffend Fremdarbeiter ein. Zugespitzt brachte er seine Besorgnis gleich zu Beginn auf den Punkt: «Nach den eidgenössischen Vorschriften haben Fremdarbeiter nach einer bestimmten Zahl von Aufenthaltsjahren Anspruch auf Gewährung der Niederlassungsbewilligung. Es besteht die Gefahr, dass diese bei Nachlassen der Konjunktur den Arbeitsmarkt belasten und die einheimischen Arbeitskräfte verdrängen.» Soweit seine Gefahrenanalyse. Daraus leitete er seine dringliche Frage ab: «Welche Massnahmen hat der Regierungsrat vorgekehrt und welche gedenkt er noch vorzunehmen, um einer Ueberfremdung unseres Kantons durch Ausländer zu steuern?»<sup>1</sup>

Die Antwort von Regierungsrat Adolf Bodmer dürfte nicht alle Zweifel zerstreut haben. Dieser berief sich auf die geltenden Gesetze und die wirtschaftlichen Notwendigkeiten, ausländische Arbeitskräfte zu beschäftigen.<sup>2</sup> Der Begriff ‹Überfremdung› indes war höchstwahrscheinlich von Frischknecht nicht zufällig gewählt worden. Seit den 1950er-Jahren dominierte die rhetorische Sprengkraft dieses Begriffs die politischen und gesellschaftlichen Debatten um ausländische Arbeitskräfte. Dabei war die schweizerische Wortschöpfung ursprünglich ganz anders gemeint. Als der Zürcher Armensekretär Carl Alfred Schmid im Jahr 1915 einen Text mit dem Titel *Unsere Fremdenfrage* publizierte, verwendete er den Begriff ‹Überfremdung› als Mahnmal gegen eine verfehlte Integration von ausländischen Arbeitskräften.<sup>3</sup> In den folgenden Jahrzehnten kehrte sich die Bedeutung des Wortes indes um und wurde so zum Dauerbrenner und Kampfbegriff. ‹Überfremdung› stand fortan für eine überzeugte Abwehrhaltung gegen ungewollte Fremde, gegen Profiteurinnen und Ausnutzer, und gegen Integration.<sup>4</sup> Gerade die Schweiz jedoch – schauen wir in ihre Geschichte – wäre prädestiniert gewesen, gegenüber der Migration eine differenzierte Haltung einzunehmen.

## Wanderungsbewegungen in der Geschichte der Schweiz

Das Leben ist nicht statisch. Bewegung ist Teil des Menschseins. Die Wanderung von Einzelnen und Bevölkerungsgruppen gehört zur Menschheitsgeschichte. Auch die Schweizerinnen und

1 Staatsarchiv Appenzell Ausserrhoden (=StAAR), Cb.B25-28-06, Wortprotokoll zur ordentlichen Kantonsratssitzung vom 8. Juni 1959.

2 Ebd.

3 Carl Alfred Schmid: *Unsere Fremdenfrage*. Zürich 1915 (Schriften für Schweizer Art und Kunst 18/19).

4 Werner Haug: «... und es kamen Menschen». Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914 bis 1980. Basel 1980, S. 36.

5 Vgl. Alain-Jacques Czouz-Tornare: Art. «Reisläufer». In: Historisches Lexikon der Schweiz (=HLS), Version vom 19.05.2011. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008607/2011-05-19>.

Diese und alle weiteren nicht persistenten URLs wurden abgerufen am 25.08.2025.

6 Jakob Tanner: Migration – Integration – Identität. Nationalstaaten und Migrationsbewegungen – das Beispiel der Schweiz. Vortrag bei der Gemeinnützigen Gesellschaft des Kantons St. Gallen (GGK). St. Gallen 2016 (GGK Forum), S. 15. – Siehe auch den Beitrag von David Aragai in diesem Jahrbuch, S. 12–27.

7 Barbara Lüthi and Damir Skerderovic (Hrsg.): Switzerland and Migration. Historical and Current Perspectives on a Changing Landscape. Cham 2019 (Palgrave Studies in Migration History), S. 3.

8 Danièle Tosato-Rigo: Art. «Protestantische Glaubensflüchtlinge». In: HLS, Version vom 12.12.2014. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/026884/2014-12-12>.

9 Peter Witschi: Appenzeller in aller Welt. Auswanderungsgeschichte und Lebensschicksale. Herisau 1994. – Alfred Zanger u. a. (Hrsg.): Ferne Welten/Fremde Schätze. Ethnografische Objekte und frühe Fotografien aus Niederländisch-Indien. Sonderausstellung im Museum Heiden 2020. Biel 2020.

10 Tanner, Migration – Integration – Identität (wie Anm. 6), S. 16.

11 Haug, «... und es kamen Menschen» (wie Anm. 4), S. 18–20.

12 Tanner, Migration – Integration – Identität (wie Anm. 6), S. 22.

Schweizer sehen in ihren Vorfahren ein Volk, das Grenzen überschritt – so jedenfalls erzählt es der bekannteste Wanderungsmythos der Eidgenossenschaft: Im 1. Jahrhundert v. Chr. verliess der keltische Stamm der Helvetier sein angestammtes Siedlungsgebiet und zog nach Süden. Im französischen Bibracte wurden die Helvetier von den Römern unter Julius Caesar vernichtend geschlagen und mussten ihren Rückzug antreten.

Vom 13. bis ins 19. Jahrhundert gehörten Schweizer Söldner zu den prominentesten Arbeitsmigranten auf dem europäischen Kontinent.<sup>5</sup> Bis Ende der 1880er-Jahre und zuletzt von 1919 bis 1945 war die Schweiz ein Auswanderungsland.<sup>6</sup> Zwischen 1850 und 1890 emigrierten über 210 000 Schweizerinnen und Schweizer nach Übersee.<sup>7</sup>

Umgekehrt kamen wichtige Innovationen häufig aus dem Ausland. Die Einwanderung brachte Arbeitskräfte und Know-how ins Land. Ein Beispiel sind die Hugenotten, die im 17. Jahrhundert das Verlagswesen und den Grosshandel in der Schweiz mitaufbauten.<sup>8</sup> Überhaupt waren Arbeiterinnen, Handwerker, Kaufleute und andere Berufstätige ständig im europäischen Raum unterwegs: Sie überquerten Grenzen, heuerten an, wo es Arbeit gab, und zogen weiter, wenn die Arbeit ausging. Menschen aus der Schweiz waren überall auf der Welt anzutreffen, als Händler und Missionarinnen, als Wissenschaftler oder Bankiers. Sie waren Erzieherinnen oder kämpften als Reisläufer für Grossmächte. Appenzeller Auswanderer gründeten und unterhielten Plantagen in Indonesien oder Südamerika und brachten Trophäen aus der Fremde nach Hause, die sie Museen überließen.<sup>9</sup>

Die Industrialisierung brachte einige grundlegende Veränderungen mit sich. Der wirtschaftliche Aufschwung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erforderte eine noch nie dagewesene Zahl an Arbeitskräften. Betrug der Ausländeranteil bei der Gründung des Schweizerischen Bundesstaates 1848 lediglich 3 Prozent, war er im Jahr 1914 auf 15 Prozent angestiegen. In Städten lebten 1914 teilweise bis zu 30 Prozent ausländische Arbeiterinnen und Arbeiter.<sup>10</sup> Sie stammten mehrheitlich aus den umliegenden Ländern der Schweiz – in der Deutschschweiz aus Italien, Deutschland und Österreich – und arbeiteten häufig saisonal in der Textilindustrie, Gastronomie und Hotellerie und im Baugewerbe. Politisch reagierten die Behörden erst nach dem Ersten Weltkrieg auf die Situation.<sup>11</sup> Dies hatte einen Grund: Der Erste Weltkrieg beendete eine lange Phase der Personenfreizügigkeit. Nach den Verheerungen des Krieges und dem gegenseitigen Aufreiben der Nationalstaaten gewannen Grenzen an Bedeutung. Der Pass als politisches Ausweispapier wurde eingeführt.<sup>12</sup> Zum ersten Mal wurde die Zugehörigkeit zu einem Staat faktisch verbrieft und kontrolliert. Erst mit einem Schweizer

Pass war man Schweizerin oder Schweizer. Gleichzeitig wurde damit auch die Zahl der Passlosen oder Staatenlosen offenkundig. An diesem Wendepunkt begannen die Behörden, ihr Augenmerk auf die Einwanderung zu richten. Hatten sie zuvor vor allem die Auswanderung kontrolliert – man wollte zum Beispiel verhindern, dass ganze Arbeiterbelegschaften abwanderten –, rückte nun das Andere als «das Fremde» in den Fokus. Man begann, von «Überfremdungsbekämpfung» zu sprechen.<sup>13</sup> 1917 gründete die Schweiz eine eidgenössische Fremdenpolizei, deren einzige Aufgabe es war, die in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer zu registrieren und zu überwachen. Zu diesem Zweck wurde ein Beamtenapparat aufgebaut und mit speziellen Befugnissen ausgestattet. Diese behördliche «Aufrüstung» war ein Reflex auf die zunehmend fremdenfeindliche Stimmung in der Schweiz, die nach dem Zweiten Weltkrieg einen weiteren starken Schub erfuhr. Als rechtliche Grundlage hatte der Bundesrat 1931 das *Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer* verabschiedet, das zum ersten Mal den Umgang mit der Einwanderung juristisch zu regeln versuchte. Es hatte Bestand bis ins Jahr 2008.<sup>14</sup>

13 Ebd., S. 23.

14 Ebd.

### Fremde Arbeitskräfte

Der Umgang mit der Einwanderung hatte aber auch eine wirtschaftliche Seite. Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebten die Schweiz und die Welt ein Wirtschaftswachstum wie nie zuvor in der Geschichte. Zwischen 1950 und 1960 wurden hierzulande über 240 000 industrielle und gewerbliche Arbeitsplätze geschaffen.<sup>15</sup> Die Ausschöpfung der inländischen Arbeitskraft stiess an ihre Grenzen, da wesentliche Bereiche des Arbeitsmarkts wegen unattraktiver Beschäftigungen und niedriger Löhne von Schweizerinnen und Schweizern gemieden wurden. Das rasche Wachstum konnte nur gelingen, wenn auf die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland gesetzt wurde.<sup>16</sup> Abkommen mit dem Ausland, um vor Ort günstige Arbeitskräfte anzuwerben, waren ein wichtiger Bestandteil der Strategie der Schweiz. Für den Eisenbahnbau, insbesondere die grossen Tunnelprojekte Ende des 19. Jahrhunderts wie Gotthard oder Simplon, hatten die Bauunternehmen systematisch italienische Arbeitskräfte rekrutiert. Die meisten Arbeiter stammten damals aus dem italienischen Süden, in dem hohe Steuerbelastung und eine Krise in der Landwirtschaft die Emigration förderten.<sup>17</sup> 1948 wurde auf Initiative Italiens ein bilaterales Abkommen über die Einwanderung italienischer Arbeiterinnen und Arbeiter in die Schweiz geschlossen; das erste in seiner Art.<sup>18</sup> Parallel dazu setzte der Bund auf das sogenannte Rotationsprinzip: Ausländische Arbeitskräfte erhielten für maximal neun Monate eine Aufenthaltsbewilligung. Als Arbeiter-auf-Zeit oder

15 Thomas Buomberger: Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher. Zürich 2004, S. 17.

16 Hans-Peter von Aarburg: Kosova-Schweiz. Die albanische Arbeits- und Asylmigration zwischen Kosovo und der Schweiz (1964–2000). Wien 2008, S. IX.

17 Ernst Halter (Hrsg.): Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz. Zürich 2003, S. 18 f.

18 Carlo Moos und Mauro Cerutti: Art. «Italien». In: HLS, Version vom 27.06.2016. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/003359/2016-06-27>.

19 Marcel Heiniger: Art. «Einwanderung». In: HLS, Version vom 07.12.2006. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007991/2006-12-07>.

20 Tanner, Migration – Integration – Identität (wie Anm. 6), S. 26.

21 Jakob Tanner: Die Schweiz in den 1950er Jahren. Prozesse, Brüche, Widersprüche, Ungleichzeiteigkeiten. In: Jean-Daniel Blanc und Christine Luchsinger (Hrsg.): Achtung: die 50er Jahre! Annäherungen an eine widersprüchliche Zeit. Zürich 1994, S. 19–50, hier S. 28.

22 Von Aarburg, Kosova-Schweiz (wie Anm. 16), S. 2 f.

23 Hans-Rudolf Wicker u. a. (Hrsg.): Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms Migration und interkulturelle Beziehungen. Zürich 2003 (Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus), S. 68.

24 Heiniger, Art. «Einwanderung» (wie Anm. 19).

25 Wicker, Migration und die Schweiz (wie Anm. 23), S. 69.

26 Thomas Fuchs u. a. (Hrsg.): Herisau. Herisau 1999, S. 318 f. – Vgl. auch die Porträts mit Arbeitsmigrantinnen und -migranten im vorliegenden Jahrbuch, ab S. 52.

27 Kantonsbibliothek Appenzell Ausserrhoden (=KBAR), App P 451, Rechenschaftsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat von Appenzell A.Rh., Amtsjahr 1949/50, S. 154.

28 Buomberger, Kampf gegen unerwünschte Fremde (wie Anm. 15), S. 16 f.

Saisoniers sollten sie nach erfolgtem Arbeitseinsatz in ihr Heimatland zurückkehren.<sup>19</sup> Das bedeutete, dass sie dem Staat kaum zur Last fielen, umgekehrt aber durch ihre Arbeitsleistung und ihre Sozialabgaben in den Schweizer Staat einzahlten.<sup>20</sup> Aus gesellschaftlicher Sicht wurde der «Import» der Arbeitskräfte zum vorübergehenden Phänomen marginalisiert. Der Infrastrukturausbau wie die Bereitstellung von Wohnraum wurde nicht angegangen, und die Auswirkungen der Immigration auf die inländische Kultur rückten kaum ins Blickfeld.<sup>21</sup> Die Saisoniers sollten ihre Arbeit machen und sich ruhig verhalten.<sup>22</sup> Während sich im Jahr 1950 etwa 270 000 Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz aufhielten, war die Zahl zehn Jahre später auf 476 000 angestiegen.<sup>23</sup> In den 1960er-Jahren nahm die Dynamik weiter zu. Zwischen 1951 und 1970 kamen kumuliert 2,68 Mio. Menschen als Jahresaufenthalterinnen oder Niederlassene in die Schweiz. Parallel dazu wurden 3 Mio. Saisonierbewilligungen erteilt.<sup>24</sup> Der italienische Staat übte Druck auf die Schweiz aus, damit diese Niederlassungen schneller bewilligte und den Familiennachzug ermöglichte. Gleichzeitig veränderten sich die gesellschaftlichen und politischen Debatten: Der sogenannten «Überfremdungsbewegung», deren berühmtester Kopf James Schwarzenbach war, gelang es, die Migrationspolitik der 1960er-Jahre zu beeinflussen.<sup>25</sup>

In Appenzell Ausserrhoden sah die Situation wie folgt aus: Der Kanton stand nach 1945 weiterhin vor der Herausforderung des umfassenden Strukturwandels in der Textilindustrie. Bereits seit 1919 führte der Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten zu einer Abwanderung der Arbeitskräfte in die städtischen Zentren der umliegenden Kantone. Verbleibende Unternehmen hatten ihre Arbeitskraft in hohem Masse durch Ausländerinnen und Ausländer zu decken. In der Textilbranche waren dies nach 1945 vor allem Frauen aus Norditalien und Österreich. Als in den 1960er- und 1970er-Jahren das Baugewerbe und die Metall- und Maschinenindustrie die Textilbranche zunehmend ablösten, wurde vermehrt auf männliches Personal gesetzt.<sup>26</sup>

Als primäre Quelle für die weitere Untersuchung für Appenzell Ausserrhoden dienen die Rechenschaftsberichte des Regierungsrates, da die Akten der Fremdenpolizei nicht überliefert sind. Im Rechenschaftsbericht des Ausserrhoder Regierungsrats an den Kantonsrat für das Amtsjahr 1949/50 steht, dass 667 Einreisegesuche zum Stellenantritt eingegangen waren, von denen 560 bewilligt wurden.<sup>27</sup> Zudem profitierte Appenzell Ausserrhoden in jenen Jahren von seiner Nähe zu Deutschland und Österreich. Nachdem die Alliierten nach Kriegsende der deutschen und österreichischen Bevölkerung die Ausreise verboten hatten, lockerer gehandhabt.<sup>28</sup> Im Bericht des Regierungsrates heißt es: «Die Zahl der Neueinreisen von italienischen Arbeitskräften hat

weiterhin abgenommen; es sind heute vor allem österreichische Dienstmädchen, die angestellt werden. Vereinzelt reisen nun auch deutsche Dienstmädchen ein, nachdem diesen durch die Besatzungsbehörden die Ausreise eher bewilligt wird als früher.»<sup>29</sup>

Zuwachs an Arbeitskräften erfuhr in Appenzell Ausserrhoden in den 1950er-Jahren vor allem der Dienstleistungssektor. Obwohl die Textilindustrie «in der Regel noch immer die italienischen Arbeitskräfte» vorzog, reisten vor allem Arbeiterinnen und Arbeiter für das Hotel- und Gastgewerbe ein. Der Kanton bewilligte 1954/55 insgesamt 442 Stellenantritte.<sup>30</sup> Ende der 1950er-Jahre spiegelte der regierungsrätliche Rechenschaftsbericht die Wirtschaftswunderjahre wie folgt wider: «Der Bedarf an ausländischen Arbeitskräften ist im Berichtsjahr wiederum gestiegen. Deren Anwerbung stösst auch im Auslande auf zunehmende Schwierigkeiten, weil der Beschäftigungsgrad in den umliegenden Ländern ebenfalls besser wird. Auch Deutschland ist dazu übergegangen, italienische Arbeitskräfte in grosser Zahl zu rekrutieren.»<sup>31</sup>

29 KBAR, App P 451 (wie Anm. 27), Amtsjahr 1949/50, S. 154.

30 Ebd., Amtsjahr 1954/55, S. 76.

31 Ebd., Amtsjahr 1959/60, S. 154.

### Die Angst vor Überfremdung

Die öffentlichen Debatten um Arbeitsmigration wurden ab den 1960er-Jahren mit härteren Bandagen geführt. Unter dem Motto «Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat» reichte der rede- und mediengewandte Publizist James Schwarzenbach 1969 die nach ihm benannte Schwarzenbach-Initiative ein, eine fremdenfeindliche Initiative zur Beschränkung der Ausländerzahl in der Schweiz. Obwohl das Volksbegehren an der Urne scheiterte, erreichte Schwarzenbach eine Zustimmung von 46 Prozent bei einer hohen Stimmabstimmung von 74 Prozent.<sup>32</sup>

In den 1980er-Jahren verlagerte sich die Diskussion um Überfremdung von der Innen- in die Asylpolitik. Seither richtet sich die Fremdenfeindlichkeit vor allem gegen Asylsuchende. Die Überbetonung der kulturellen Unterschiede im Argumentarium bei asyl- und ausländerrechtlichen Debatten nahm zu.<sup>33</sup> Konkret betrifft dies Fragen der Lebensweise, der Körperfunktion oder des Wertekanons. Noch weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein gehörte die bürgerliche Lebensweise, wie sie sich im 19. Jahrhundert herausgebildet hatte, in der Schweiz zur Norm: Dem privaten Raum mit Wohnung oder Haus als Ort für die Hausfrau und die Kindererziehung stand der öffentliche Raum gegenüber, der dem Mann gehörte. Als «Ernährer» verdiente er das Geld und bestimmte politisch mit. Die eingewanderten Arbeiterinnen und Arbeiter hatten andere Gewohnheiten. Für sie spielte sich das Leben auf öffentlichen Plätzen ab, und das Private wurde in den öffentlichen Raum getragen. Män-

32 Tanner, Migration - Integration - Identität (wie Anm. 6), S. 24.

33 Damir Skenderovic: Art. «Fremdenfeindlichkeit». In: HLS, Version vom 05.05.2015. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016529/> 2015-05-05.

34 Buomberger, Kampf gegen unerwünschte Fremde (wie Anm. 15), S. 69 und 78 f. – Vgl. auch das Interview mit Fausto Tisato im vorliegenden Jahrbuch, S. 40–45, vor allem S. 41 («Assimilation» versus «Integration»).

35 Von Aarburg, Kosova-Schweiz (wie Anm. 16), S. 296 f.

36 Marina Widmer u. a. (Hrsg.): *Grazie a voi. Fotografien zur italienischen Migration in der Schweiz*. Zürich 2018 (1. Aufl. 2016). – Siehe auch Antoine Prost: Grenzen und Zonen des Privaten. In: Ders. und Gérard Vincent (Hrsg.): *Geschichte des privaten Lebens 5. Vom Ersten Weltkrieg zur Gegenwart*. Frankfurt a. M. 1993, S. 15–151, hier S. 145.

37 Widmer, *Grazie a voi* (wie Anm. 36), S. 97.

38 Prost, Grenzen und Zonen des Privaten (wie Anm. 36), S. 96.

39 Martin Körner u. a.: Art. «Konjunktur». In: HLS, Version vom 11.11.2010. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013918/2010-11-11>.

40 Wicker, *Migration und die Schweiz* (wie Anm. 23), S. 80.

41 Haug, «... und es kamen Menschen» (wie Anm. 4), S. 5.

ner und Frauen trafen sich in Clubhäusern und Cafés, man versammelte sich am Bahnhof und politisierte. Die Kinder spielten auf den Strassen, die Wäsche hing aus den Fenstern, Kaffeetische standen auf den Trottoirs. Einwanderungsgegner warfen den Zugewanderten fehlende Integration vor. Sie würden sich nicht wie Schweizer benehmen und deshalb nicht in die Schweiz passen.<sup>34</sup> Bei Familiennachzügen blieben die sozialen Netze häufig im Herkunftsland zurück. Die neue Art des Zusammenlebens am neuen Ort stellte die Betroffenen vor grosse Herausforderungen.<sup>35</sup>

Die Körperkultur ist ein Bereich, in dem die Unterschiede zwischen zugewanderten Menschen aus dem Süden und der Schweizer Bevölkerung besonders gut sichtbar wurden – sowohl im Strassenbild als auch auf heute historischen Zeugnissen wie Fotografien.<sup>36</sup> Mit wenig Geld und viel Sinn für Mode und Stil stellten die Italienerinnen ihre Kleider häufig selbst her. Sie trugen Make-up, Lippenstift und stilsichere Frisuren. Die Herren waren sportlich und in feine Anzüge gekleidet. Sie zeigten Charme und gute Umgangsformen.<sup>37</sup> Der Status des Körpers passe nicht zum sozialen Milieu, hiess es hierzulande. Die Südländerinnen und Südländer seien Aufschneider – und einmal mehr: nicht angepasst an die schweizerische Lebensart.<sup>38</sup>

### Plafonierungen

Die Schweizer Politik stand zwischen den Fronten und musste auf diese Gegensätze reagieren. Seit den frühen 1960er-Jahren verfolgte sie das Ziel, die Zuwanderung zu beschränken, ohne dem Land die notwendigen Arbeitskräfte zu entziehen. 1963 und 1965 verfügte der Bundesrat die betriebliche und 1970 die Globalplafonierung ausländischer Arbeitskräfte<sup>39</sup>: Aufgrund eines komplizierten Verteilschlüssels, der sich unter anderem aus den Einwanderungszahlen des Vorjahres zusammensetzte, wurde den Kantonen eine bestimmte Anzahl Fremdarbeiterinnen und -arbeiter zugeteilt. Zumindest bei Einführung war es – von einigen Branchen wie dem Gesundheitswesen abgesehen – eine Bedingung, dass diese Personen mindestens ein Jahr an ihrem Arbeitsplatz verblieben, mindestens drei Jahre im gleichen Kanton arbeiteten und erst danach freie Wohn- und Arbeitswahl hatten.<sup>40</sup> Dies sollte die Arbeitsmigration stabilisieren. Andererseits sah sich der Bund nun stärker in der Pflicht, die Integration der ausländischen Arbeitskräfte zu fördern. Eine Zunahme der Zugeständnisse beim Familiennachzug und eine Abkehr vom Rotationsprinzip waren die Folge.<sup>41</sup>

Die Plafonierungen führten dazu, dass die Arbeitsmigration auch in Appenzell Ausserrhoden auf der politischen Agenda blieb. Die Unzufriedenheit mit der zu geringen Menge der zugeteilten Arbeiterinnen und Arbeiter durchzieht wie ein roter Fa-

den die Regierungsratsprotokolle und -berichterstattungen der 1960er- und 1970er-Jahre.<sup>42</sup> Bereits das Rotationsprinzip hatte dazu geführt, dass der maximal neunmonatige Aufenthalt und der ständige Wechsel der Arbeitskräfte Prozesse verlangsamt.<sup>43</sup> Jedes Jahr musste neues Personal gesucht und angelernt werden. Zudem erwies sich das Appenzellerland für Migrantinnen und Migranten als unattraktiv, da sie isoliert in kleinen Betrieben und in der Landwirtschaft ihr Auskommen suchen mussten. Soziale Kontakte in der eigenen Gemeinschaft entfielen weitgehend. Eine Ausnahme bildete Herisau. Dort organisierten sich die Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter schon früh in Vereinen und gründeten Treffpunkte wie das Centro Italiano an der Bahnhofstrasse oder den Club Iberia beim Steig-Center.<sup>44</sup> In einer Plenarkonferenz im Jahr 1979 wiesen diverse Ostschweizer Kantone, darunter Appenzell Ausserrhoden, darauf hin, dass die Arbeiterinnen und Arbeiter nach Ablauf der Mindestdauer den jeweiligen Kanton sofort verlassen und in andere Regionen abwandern würden.<sup>45</sup> Die Grösse des Kantons machte es zudem schwierig, überhaupt genügend Arbeitskräfte zugeordnet zu bekommen, um die Produktion aufrechtzuerhalten. Die Weberei Volkart in Rehetobel beispielsweise litt permanent unter Arbeitskräftemangel. Auch mehrmaliges Intervenieren bei den Behörden blieb erfolglos.<sup>46</sup> In einem Schreiben des Ausserrhoder Regierungsrates an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement vom 7. Juni 1973 wurde die Problemlage wie folgt dargelegt: Die Plafonierung sei «grob» und würde die unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Kantone nicht berücksichtigen. Verschärfende Regelungen zur Verhinderung weiterer Zuwanderung führten dazu, «dass wir noch mehr Arbeitskräfte als bisher an die Agglomerationen verlieren werden.» Und weiter: «Bereits in den vergangenen Jahren war der Wegzug ausländischer Erwerbstätiger in andere Kantone grösser als das kantonale Kontingent für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen an Jahresaufenthalter. Hinzu kommt der Verlust durch Rückwanderung ausländischer Arbeitskräfte in ihr Mutterland.»<sup>47</sup> Die getroffenen Massnahmen bewirkten inhaltlich wenig, verursachten aber einen beachtlichen administrativen Aufwand.

Statistisch lässt sich die Wirksamkeit der bundesrätlichen Massnahmen für Appenzell Ausserrhoden lediglich quantitativ belegen. Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung blieb in den 20 Gemeinden zwischen 1970 und 1980 stabil.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Vgl. die Akten im StAAR sowie KBAR, App P 451 (wie Anm. 27), Amtsjahre 1960–1970.

<sup>43</sup> André Holenstein u. a. (Hrsg.): Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Baden 2018, S. 313.

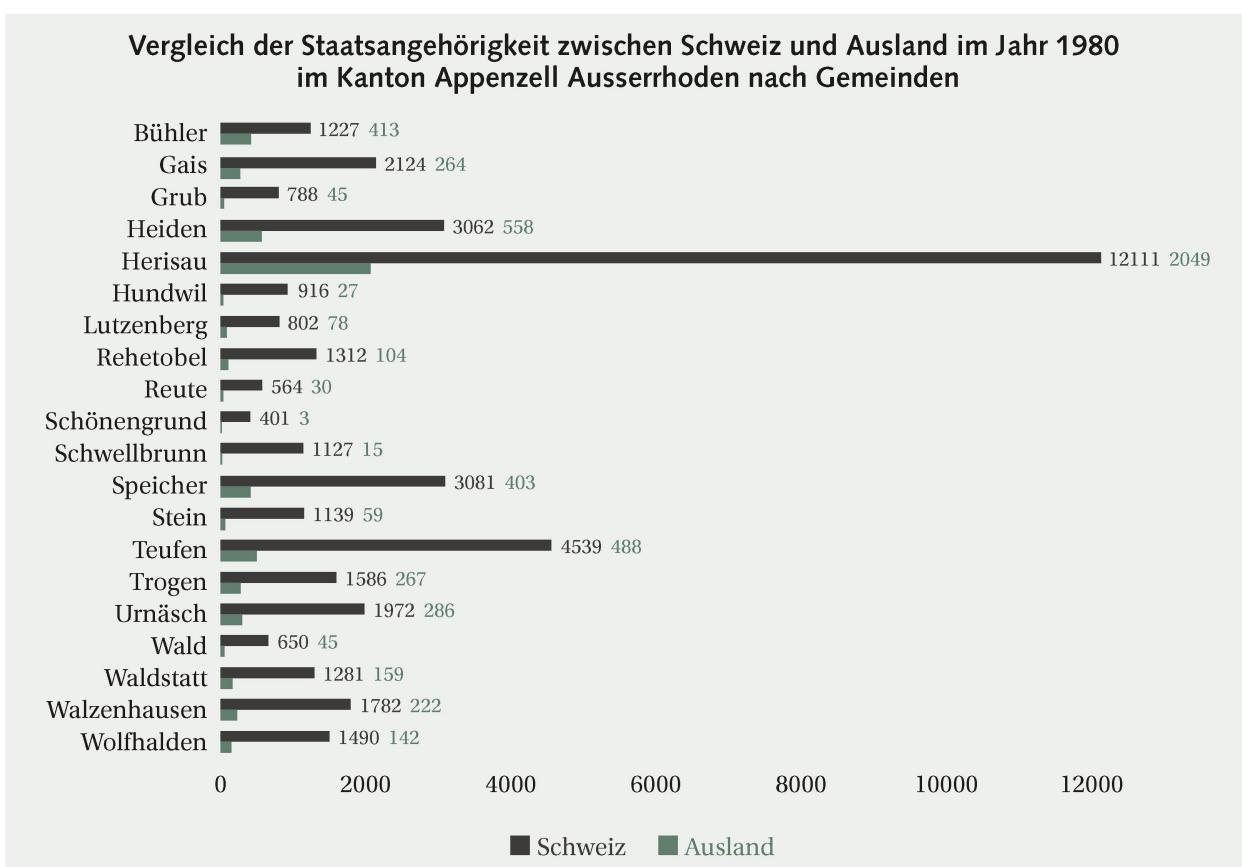
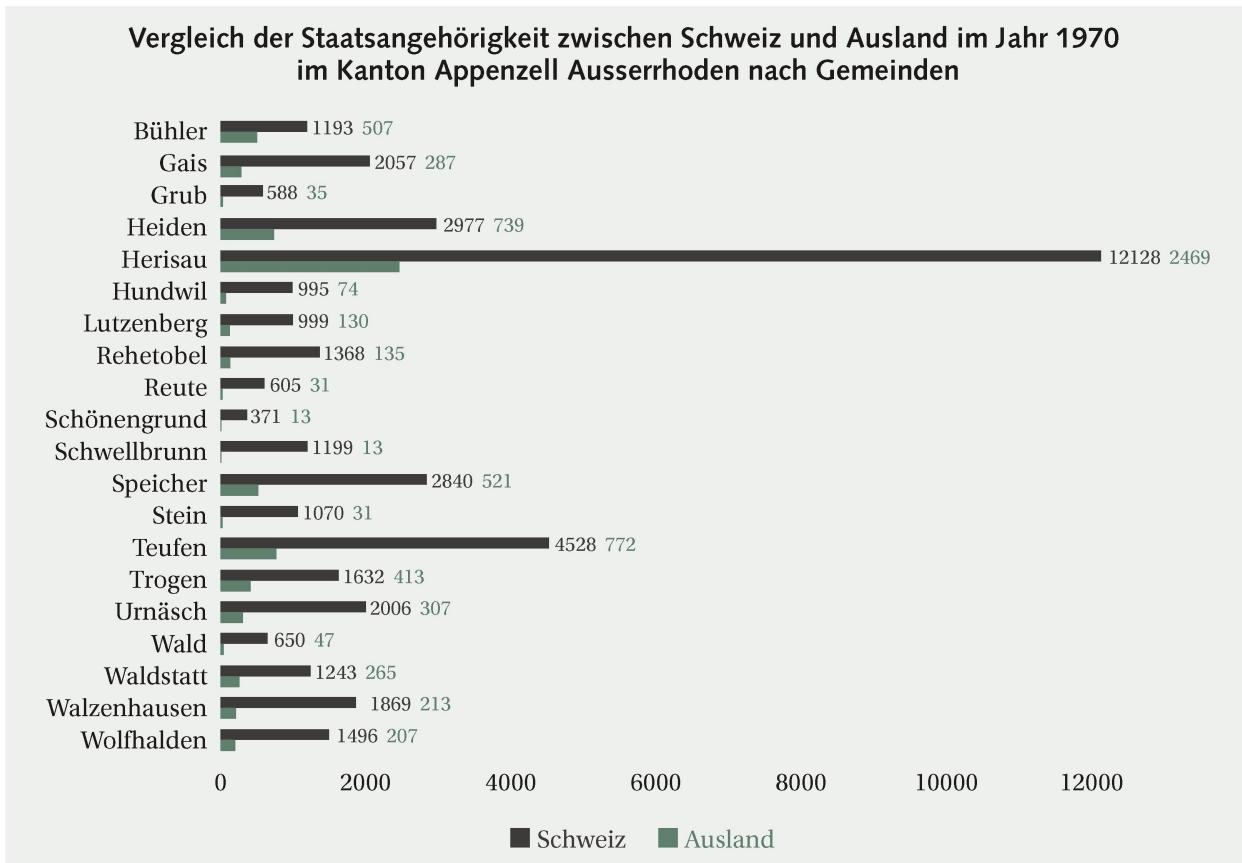
<sup>44</sup> Fuchs, Herisau (wie Anm. 26), S. 322.

<sup>45</sup> StAAR, Ca.C13-60-01-10, Plenarkonferenz der ostschweizerischen Kantonsregierungen, kantonale Höchstzahlen für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen an Jahresaufenthalter und Saisonarbeitskräfte, Eingabe an das BIGA: Akten zu Traktandum 10 im Jahr 1979/1980.

<sup>46</sup> Yiğit Topkaya: Rehetobel. Ein Textildorf in neuem Gewand (1969–2019). Schwellbrunn 2020, S. 27 f. – Vgl. auch das Porträt des Café Spörri auf S. 88 f. in diesem Jahrbuch.

<sup>47</sup> StAAR, Ca.C13-54-06-04, Revision der Fremdarbeiterregelung, Vernehmlassung der Volkswirtschaftsdirektion: Akten zu Traktandum 95 im Jahr 1973/1974.

<sup>48</sup> Daten: Bundesamt für Statistik, per Mail übermittelt.



Mit der 1970 eingeführten Globalplafonierung wurde der Zuteilungsschlüssel geändert. Bald kam es zwischen den Kantonen zu einem Verteilkampf um die Kontingente.<sup>49</sup>

Um den verwaltungstechnischen Anforderungen gewachsen zu sein, bedurfte es eines leistungsfähigen statistischen Systems. Das erste informatisierte Zentrale Ausländerregister ZAR lief von 1970 bis 1982 auf Verwaltungsgrossrechnern des Bundes und war lange Zeit das Aushängeschild für die Vorteile einer computergestützten Verwaltung. Die Datenbank wurde von den Bevölkerungsdiensten aller Schweizer Gemeinden mit Daten gefüllt und von der Fremdenpolizei verwaltet. Es wurden darin alle in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer erfasst. Die Daten wurden täglich aktualisiert und auf Magnetbändern gespeichert. Anpassungen konnten von den Einwohnermeldeämtern durch optisch-maschinenlesbare Formulare automatisch ergänzt werden. Das ZAR wurde innerhalb kürzester Zeit zu einem der modernsten und exaktesten statistischen Instrumente Europas.<sup>50</sup> Auf ZAR 1 folgten ZAR 2 und 3. Seit 2008 ist das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS online.<sup>51</sup>

Was sich mit technischen Mitteln nicht lösen liess, war die zwischenmenschliche Dimension. Weder der Integrationsprozess noch das tägliche Zusammenleben profitierten von teuren Computersystemen. Mit dem Ende der 1960er-Jahre und der zunehmenden Immigration von Arbeitskräften aus immer entfernteren Gegenden der Welt traten Sprachbarrieren und fehlende Berufsausbildungen als zusätzliche Hindernisse auf. Die Fremdenpolizei von Appenzell Ausserrhoden schrieb bereits 1962/63: «Die bereits letztes Jahr festgestellten Schwierigkeiten in der Rekrutierung von Arbeitskräften verschärften sich, weil insbesondere in Italien, das zwar immer noch an erster Stelle steht, praktisch nur noch ungelernte Arbeitskräfte aus dem südlichen Teil gefunden werden können. Die Sprachschwierigkeiten verhindern es weitgehend, dass Spanien, Griechenland und die Türkei vollwertig an dessen Stelle treten können.»<sup>52</sup>

Die geschilderten Herausforderungen lassen sich statistisch veranschaulichen. Im Lauf der 1970er-Jahre begann die italienische Sprache im Vergleich zu anderen Sprachen abzunehmen.<sup>53</sup> Die Zahl der Länder, aus denen Arbeitsmigrantinnen und -migranten stammten, nahm zu; entsprechend wuchs auch die Vielfalt der in der Schweiz gesprochenen Sprachen.

49 KBAR, App P 451 (wie Anm. 27), Amtsjahr 1988/89, S. 111.

50 Moritz Mähr: Wie der Verwaltungscomputer die Arbeitsmigration programmierte. Elektronische Datenverarbeitung in der Schweizer Bundesverwaltung 1964–1982. Paderborn 2024, S. 3.

51 Ebd., S. 197–202.

52 KBAR, App P 451 (wie Anm. 27), Amtsjahr 1962/63, S. 140.

53 Siehe Statistik Bundesamt (wie Anm. 48).



### Ausblick

Die Problemstellungen der Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre löste die Schweiz pragmatisch: Durch ihr flexibles Kontingentierungs- und Plafonierungssystem erreichte sie eine zügige Abwanderung der ausländischen Arbeitskräfte. Fast 200 000 Personen, darunter viele Italienerinnen und Italiener, verließen Anfang der 1970er-Jahre die Schweiz.<sup>54</sup> So konnte der Staat die Arbeitslosenzahlen tief halten, die Sozialsysteme entlasten und auf Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen weitgehend verzichten.<sup>55</sup> Die demografischen Ungleichgewichte nahmen indes weiter zu. Parallelgesellschaften, gerade in grösseren Städten, waren die Folge. Der Rentner- und Familiennachzug, der nicht unter Kontingente oder andere Beschränkungen fiel, führte zu einer Zunahme des Ausländeranteils an der Schweizer Gesamtbevölkerung. Im Zuge der Integrationsbestrebungen des Bundes wurde die Umwandlung von Aufenthaltsbewilligungen und Jahresausweisen in Niederlassungsbewilligungen forciert. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden stand im regierungsrätlichen Rechenschaftsbericht für das Amtsjahr 1976/77, dass schon seit mehreren Jahren «bei der Verweigerung oder beim Entzug der Niederlassungsbewilligung grösste Zurückhaltung geübt» werde.<sup>56</sup>

Italien verlor nach 1974 seinen Status als wichtigstes Herkunftsland für Migrantinnen und Migranten. Zwischen 1981 und 2001 wanderten in der Schweiz kumuliert 1,83 Mio. Menschen ein, darunter knapp 20 Prozent aus Jugoslawien (mit den

54 Moos u. a., Art. «Italien» (wie Anm. 18).

55 Haug, «... und es kamen Menschen» (wie Anm. 4), S. 9.

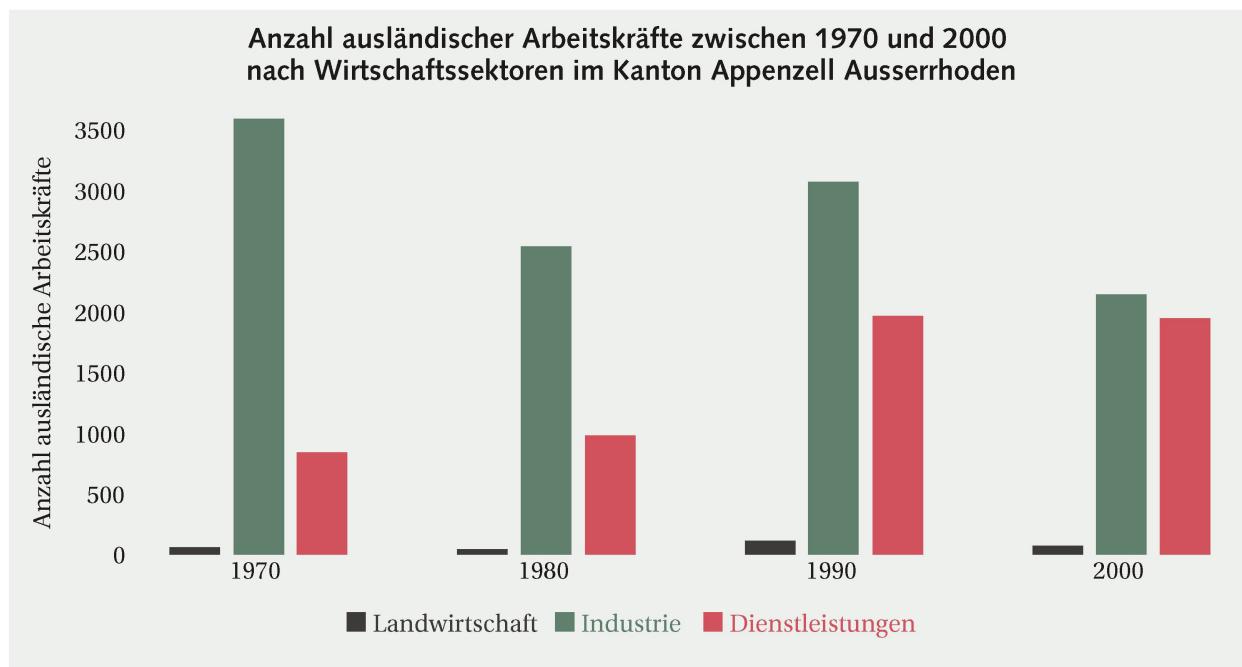
56 KBAR, App P 451 (wie Anm. 27), Amtsjahr 1976/77, S. 136.

Nachfolgestaaten Serbien und Montenegro, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Slowenien), je etwa 10 Prozent aus Deutschland, Italien und Portugal und je etwa 5 Prozent aus Frankreich, Spanien und der Türkei. Die verbleibenden 35 Prozent verteilen sich auf übrige Staaten. Für Appenzell Ausserrhoden sieht das Bild wie folgt aus: Von den 10 558 Einwanderten stammen gut 35 Prozent aus Jugoslawien, etwa 17 Prozent aus Deutschland, 8 aus Italien, 7 aus der Türkei, 5 aus Portugal, 4 aus Spanien, 1 aus Frankreich und etwa 23 Prozent aus weiteren Staaten.<sup>57</sup>

Die Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus diesen Ländern waren in verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren tätig. Arbeiteten die Italienerinnen und Italiener noch primär in der Ausserrhoder Industrie und im Baugewerbe (sekundärer Sektor), so verschoben sich die Stellenangebote zunehmend auch in den Dienstleistungsbereich (tertiärer Sektor), und dort vor allem ins Gastgewerbe und Gesundheitswesen. Die Landwirtschaft (primärer Sektor) spielte zu keiner Zeit eine wesentliche Rolle.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Einwanderung in den Kantonen nach Staatsangehörigkeit 1981–2001 (kumuliert), zit. bei Heiniger, Art. «Einwanderung» (wie Anm. 19).

<sup>58</sup> Vgl. die Grafik «Anzahl ausländischer Arbeitskräfte zwischen 1970 und 2000 nach Wirtschaftssektoren im Kanton Appenzell Ausserrhoden» im vorliegenden Beitrag.



Die Verschiebung der Arbeitsplatzanforderungen hin zu gut ausgebildetem Personal benachteiligte Immigrantinnen und Immigranten ohne Berufsausbildung oder mit nicht anerkanntem Berufsweg. Gleichzeitig begann die Welt der 1980er- und 1990er-Jahre eine global vernetzte zu werden. Die Schweiz näherte sich der Europäischen Union an. Die Verschiebung der Semantik von Arbeitssuchenden zu Asylsuchenden war spätestens mit den Jugoslawienkriegen in den 1990er-Jahren vollzogen.<sup>59</sup> In der Frage, wie sich Arbeitsmärkte, Staatsbürgerin-

<sup>59</sup> Tanner, Migration – Integration – Identität (wie Anm. 5), S. 27.

nen und Ausländer zueinander verhalten sollten, ist die Gesellschaft bis heute uneins. Sollten die Grenzkontrollen verschärft werden? Wie geht man mit der Personenfreizügigkeit der EU um? Haben Schweizer Bürgerinnen und Bürger Vorrang vor Ausländerinnen und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt? Wie steht es um die politische Mitbestimmung, um das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer? Wie sollten das Migrationsrecht und das Sozialhilferecht ausgestaltet sein?<sup>60</sup>

Um der höheren Komplexität und dem erweiterten Radius der Migrationsthematik zu begegnen, erarbeiteten die Schweizer Behörden in den 1990er-Jahren das sogenannte Drei-Kreise-Modell. Die Welt wurde grob in drei Bereiche eingeteilt, je nach kultureller und wirtschaftlicher «Nähe» zur Schweiz. Am besten gestellt waren Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus dem EU-Raum, gefolgt von den USA, Kanada und Neuseeland. Alle übrigen Länder bildeten den letzten Kreis.<sup>61</sup> Gut ausgebildete Ärztinnen oder Ingenieure empfing man mit offenen Armen, unausgebildete Menschen z. B. aus ländlichen Gebieten des Balkans wurden abgewiesen. Dieses Modell wurde von der EU kritisiert und als rassistisch deklariert.<sup>62</sup> Dies wiederum gab den EU-Gegnerinnen und -Gegnern im Inland Auftrieb, welche die Schweizer Souveränität gerade im Umgang mit Migration als unantastbar stilisierten. Nach den Anschlägen auf das World Trade Center in den USA im Jahr 2001 wurden die Terminologien noch stärker vermischt. Nun sprach man von «Asylanten» und meinte damit Musliminnen und Muslime. Man sprach von «Muslimen» und meinte damit alle Menschen aus dem Nahen Osten. Man sprach von «Flüchtlingen» und meinte damit Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Angehörige verschiedener Glaubensrichtungen und Geflüchtete aus unterschiedlichen Kriegsgebieten wurden zu homogenen Blöcken, die sich angeblich gegen eine christliche schweizerische Gesellschaft in Stellung brachten.<sup>63</sup>

Und die «klassische» Arbeitsmigration? Die Überalterung der Gesellschaft und der Wandel im Arbeitsmarkt werden auch künftig eine Dynamik in der Rekrutierung von Arbeitskräften verlangen. Diese Prozesse werden sich noch stärker als bis anhin ins Internet verlagern. Nach wie vor arbeiten Firmen mit ausländischen Arbeitskräften – nur, dass diese nicht zwingend und auf längere Zeit ins Land geholt werden müssen, sondern über Firmennetzwerke ortsunabhängig arbeiten. Die Wertschöpfung des Produkts entsteht im Land des Firmensitzes, viele der Arbeiten werden von Programmierern, Grafikerinnen und Designern in Billiglohnländern erledigt. Eine Integration entfällt, die Sozialsysteme bleiben unberührt. Und die sprachlichen Barrieren werden mit Hilfe von Übersetzungsprogrammen überwunden.

60 Teresia Gordzielik: Sozialhilfe im Asylbereich. Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung. Zürich/Basel/Genf 2020, S. 5.

61 Von Aarburg, Kosova-Schweiz (wie Anm. 16), S. 281 f.

62 Wicker, Migration und die Schweiz (wie Anm. 23), S. 99–101.

63 Mustafa Ideli (Hrsg.): Neue Menschenlandschaften. Zürich 2011, S. 144.