

Zeitschrift:	Mitteilungen der Antiquarischen Gesellschaft in Zürich
Herausgeber:	Antiquarische Gesellschaft in Zürich
Band:	72 (2005)
Artikel:	Behördliche Überfremdungsbekämpfung und Überfremdungsbewegung : Zürcher Spuren eines wirkungsmächtigen Diskurses
Autor:	Buomberger, Thomas / Kury, Patrick
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-1045427

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

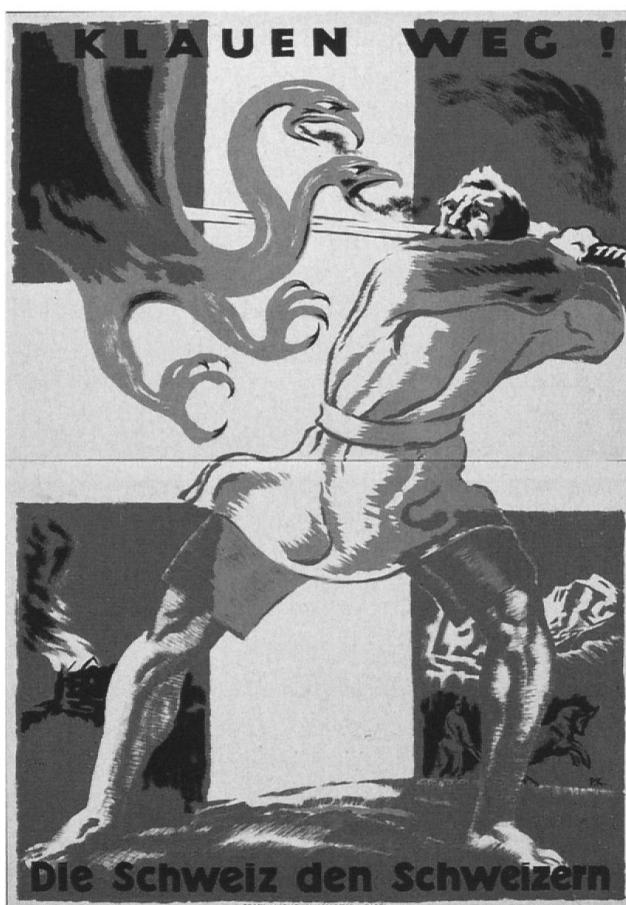
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées 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: 11.01.2026

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



«Klauen weg: die Schweiz den Schweizern». Wahlplakat von Paul Kammüller zur ersten Proporz-Nationalratswahl in Basel am 26. Oktober 1919.
(Basler Plakatsammlung)

Behördliche Überfremdungsbekämpfung und Überfremdungsbewegung

Zürcher Spuren eines wirkungsmächtigen Diskurses

Thomas Buomberger und Patrick Kury

Eine hundertjährige Geschichte

Der Begriff «Überfremdung» besitzt eine hundertjährige Geschichte.¹ Er hat die politische Kultur der Schweiz im 20. Jahrhundert entscheidend beeinflusst und das Verhältnis von Schweizern und Ausländern geprägt. Gründungen von politischen Parteien und Organisationen, die das Thema zum programmatischen Schwerpunkt ihrer Arbeit erhoben, belegen dies ebenso wie Abstimmungsvorlagen und Initiativen, insbesondere in den zwanziger Jahren und dann wieder zur Zeit der Hochkonjunktur nach dem Zweiten Weltkrieg bis hin zu den heutigen so genannten Asyldebatten. Ebenso stellt der unscharfe Begriff «Überfremdung» auch in der laufenden politischen Diskussion zur Migrations-, Ausländer- und Einbürgerungspolitik eine nicht zu unterschätzende Grösse dar.

Höhepunkte der Überfremdungsbekämpfung bildeten die dreissiger Jahre und das Jahrzehnt zwischen 1965 und 1975. Die erste dieser beiden Phasen wurde durch die Fremdenpolizei bestimmt, die in der Überfremdungsbekämpfung ihre Hauptaufgabe erblickte und eine äusserst restriktive wirtschafts- und vor allem kulturprotektionistische Abwehrhaltung einnahm. Mit ihrer Position gewann sie Einfluss auf die «Geistige Landesverteidigung» und prägte die antijüdische Flüchtlingspolitik während des Zweiten Weltkrieges. Als zentrales Instrument ihrer Arbeit diente das «Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer» aus dem Jahre 1931, das noch heute die Rechtsgrundlage der Ausländerpolitik bildet.

Anders als vor dem Zweiten Weltkrieg ging die Stossrichtung zur Bekämpfung der vermeintlichen «Überfremdung» nach 1945 von politischen Parteien und Bewegungen aus. Während der sechziger und siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hatte die schweizerische Stimmbevölkerung über verschiedene so genannte Ausländerinitiativen zu entscheiden. Unter der Führung des charismatischen Nationalrats James Schwarzenbach wurde mehrfach versucht, den Ausländeranteil und die Zahl der Einbürgerungen zu begrenzen beziehungsweise zu halbieren. «Überfremdung» war das alles beherrschende politische Schlagwort dieser Jahre, und die Auseinandersetzungen darüber stellten die Schweiz vor die grösste Zerreissprobe nach dem Zweiten Weltkrieg. Letztmals war der schweizerische Souverän im September 2000 aufgerufen, über eine entsprechende Quoteninitiative abzustimmen. Diese Vorlage, die sehr deutlich verworfen wurde, hatte bei weitem nicht mehr die Emotionen geweckt wie die früheren Abstimmungen. Dies im Gegensatz zu den aktuellen Auseinandersetzungen über den richtigen Weg in der Asylpolitik.

«Überfremdung» – eine Zürcher Wortschöpfung

Im Herbst 1899 lancierte die Zürcher Stiftung von Schnyder von Wartensee ein Preisausschreiben auf dem Gebiet der Ausländergesetzgebung. Verlangt wurde eine Darstellung der Gesetzgebung, der Gesetzespraxis, der Einbürgerungspraxis, eine Würdigung der Bedeutung der ausländischen Bevölkerung in der Schweiz, Kritik an der bestehenden Rechtspraxis sowie Vorschläge zur Erleichterung der Naturalisation.² Das Preisausschreiben stellte den Versuch dar, auf die sozialen Herausforderungen jener Tage zu reagieren: steter Anstieg des Anteils der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung – in Zürich um 1900 zirka 29 Prozent – und eine überholte Rechtsprechung, die den Bedingungen einer beschleunigten Migration nicht mehr genügte. Auf parlamentarischer Ebene hatte ein Jahr zuvor bereits Nationalrat Theodor Curti ein Postulat an den Bundesrat gerichtet, um eine Revision des Einbürgerungsgesetzes zu erwirken. Die Initianten suchten wohl auch nach politischen Lösungen, um weitere fremdenfeindliche Unruhen wie diejenige von Aussersihl aus dem Jahre 1896 gar nicht erst entstehen zu lassen.

Angeregt von diesem Wettbewerb verfasste der Zürcher Armensekretär Carl Alfred Schmid eine kleine Schrift mit dem Titel «*Unsere Fremdenfrage*», in welcher er erstmals von «Überfremdung» sprach. Die von der Stiftung einberufene Jury kam jedoch zum Schluss, dass Schmids Eingabe zu wenig inhaltliche Substanz besitze, den gestellten Anforderungen nicht genüge und entsprechend nicht ausgezeichnet werden sollte. Das ablehnende Urteil der Preisrichter hatte keinen Einfluss auf die Verbreitung von Schmids Überlegungen. Die Broschüre wurde zu einem kleinen Erfolg, erfuhr verschiedene Auflagen und wurde gar ins Italienische und Französische übersetzt. Zwischen 1909 und dem Ersten Weltkrieg, danach in modifizierter Art und Weise bis in die zwanziger Jahre versuchte Schmid in zahlreichen Aufsätzen, Vorträgen und Zeitungsartikeln auf die «Fremdenfrage», die «erste vaterländische Frage» überhaupt, wie er meinte, aufmerksam zu machen.³ Was bereits in seiner ersten Schrift von 1900 anklang, dass nämlich infolge der «Überfremdung» die künftige nationale Existenz der Schweiz nur noch «durch ein Wunder denkbar»⁴ sei, entwickelt er zu einem übermächtigen Bedrohungsszenario. Schmids Denken war von seinen täglichen Aufgaben, die er als städtischer Armensekretär wahrnahm, geprägt, und er sorgte sich nicht nur um die Zukunft der freiwilligen Armenkasse. Er glaubte zugleich, dass «unsere nationale Selbständigkeit sich in höchster Gefährdung befindet, und diejenigen, die dafür Verständnis haben, in verschwindender Minderheit sind und ungehört bleiben».⁵ Nähme in diesem Prozess der «Entnationalisierung» «die Überfremdung ihren unaufhaltbaren Fortgang», führe dies, so Schmid, «unabwendbar» zum Untergang der nationalen Selbständigkeit der Schweiz. Inhaltlich stereotyp, jedoch in ständig gewandeltem Gewand, warnte Schmid vor dieser «Schicksalsfrage für unsere Nation».⁶ Trotz Schmids Engagement sollte es bis 1914 dauern, bis der Begriff der «Überfremdung» in einem Bericht des Eidgenössischen Politischen Departements verwendet wurde und Eingang in die Amtssprache fand.⁷ Nach dem Ersten Weltkrieg wurde Schmid zu einem wichtigen Experten des Bundes in Ausländerfragen und sass als Vertreter der Neuen Helvetischen Gesellschaft in verschiedenen vom Bundesrat eingesetzten Kommissionen.⁸

Zwar wurde in der politischen Literatur der Schweiz seit 1910 vermehrt von «Überfremdung» gesprochen. «Überfremdung» wurde als mehr oder weniger unumstössliche Tatsache konstatiert, doch von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen erläuterte niemand, was damit gemeint war. So erhärtet sich der Eindruck, dass jeder Zeitgenosse sich etwas unter dem Begriff vorstellen konnte. Ein Beispiel dieser Art ist die bundesrätliche Antwort auf die Petition der so genannten Neunerkommission vom 17. Dezember 1912. Mit dieser Eingabe unterbreiteten je drei Vertreter der Städte Basel, Genf und Zürich dem Bundesrat Vorschläge zur Reduktion des Ausländeranteils. Anlässlich der Übergabe entgegnete der damalige Bundespräsident Forrer unmissverständlich: «Die Tatsache der Überfremdung der Schweiz steht fest.»⁹ Gerade dank seiner begrifflichen Ungenauigkeit wirkte «Überfremdung» über politische Lager und soziale Schichten hinweg verbindend. Der Begriff wurde im Verlaufe des 20. Jahrhunderts so zu einem Zeichen kulturell-nationaler Identität von sich immer wieder neu gruppierenden Kreisen. Das einigende Band der Überfremdungsverfechter kann am ehesten als antiliberal, in gewissen Teilbereichen auch als antimodernistisch, als beharrend und dem sozialen Wandel trotzend bezeichnet werden.

Der Erste Weltkrieg und die Ethnisierung der Fremdenfrage

Der Erste Weltkrieg führte zu einer Radikalisierung im Reden über Fremde, ermöglichte die Herausbildung einer Abwehrpolitik und veränderte auf diese Weise den Umgang mit Ausländerinnen und Ausländern. Während des Krieges wurde die «Ausländerei», das «Fremde per se» sprachlich zum Problem geredet. Neue Attribute der Ausgrenzung wie «indésirables» und «nicht assimilierbar» wurden geschaffen, und zugleich erstarkte der Antisemitismus. In einem Referat vor der Gruppe Winterthur der Neuen Helvetischen Gesellschaft unterschied beispielsweise der Winterthurer Ingenieur Max Koller am 31. Mai 1917 zwischen assimilierbaren und nicht assimilierbaren Ausländern. Er verlangte, einen «bedeutenden Teil der Zuwanderung» von der Möglichkeit einer Einbürgerung auszuschliessen, da ein grosser Teil der Zuzüger, insbesondere Juden, per se nicht assimilierbar sei.¹⁰ Vor der Hauptversammlung der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft in Zürich sprach Wilhelm Ehrenzeller in seinem Vortrag «Die geistige Überfremdung der Schweiz» über den Ausschluss nicht genehmer Personengruppen: «Wir hören ein Wort, das wir schon lange vermissten: «Les indésirables». Unter den zahlreichen Fremden gibt es «unewünschte Elemente», deren Aufenthalt auf Schweizerboden wir zu verlängern keinen Grund haben. Gegen sie wird der Kampf in nächster Zeit eröffnet werden, und damit tritt auch die Frage der geistigen Überfremdung in die Reihe der öffentlichen Tagesfragen ein, denn eine nähere Betrachtung wird zeigen, dass an den fremden Einflüssen wesentlich mehr «indésirable» ist, als man bisher annahm.»¹¹

Unter dem Einfluss des Krieges konkretisierten sich protektionistische Ideen sowohl in wirtschafts- als auch in gesellschaftspolitischen Bereichen. Eine vorerst provisorische Niederlassungspolitik ersetzte die Freizügigkeit im internationalen Personenverkehr. Mit der Gründung der eidgenössischen Zentralstelle für die Fremdenpolizei im Jahr 1917, aus der nach Kriegsende die eidgenössische Fremdenpolizei

Mitbürger!

In seiner letzten Sitzung hat der Grosse Winterthurer Gemeinderat zwei Einbürgerungen vollzogen, die unserer Stadt nicht zur Ehre gereichen und gegen die wir

schärfsten Protest einlegen.

In der heutigen Zeit der Arbeitslosigkeit, in dem Augenblicke, da Schweizer zur Auswanderung aufgefordert werden, sollten überhaupt keine Einbürgerungen mehr vorkommen. Besonders aber wehren wir uns dagegen, dass Leute auf dem Papier zu unseren Mitbürgern gemacht werden, die dies in Wirklichkeit ihrer Gesinnung nach überhaupt nie werden können.

Wir meinen die Herren **Giovanni Cattaneo** und **Ignatz Kurzweil**.

Cattaneo ist Antimilitarist.

Obwohl er seine Jugend in Italien verbracht hatte, weigerte er sich 1915 für sein Vaterland zu kämpfen. Einst schlechter italienischer Patriot, wird er auch nie ein guter Schweizer werden können.

Ignatz Kurzweil ist Rabbiner.

Sind die Juden schon ohnehin kaum assimilierbar, so ist es ein Rabbiner schon gar nicht, weil es ja gerade seine Aufgabe ist, die nationalen Eigentümlichkeiten seiner Gemeinde zu erhalten. Wir wollen aber keine Mitbürger, die dies nur auf dem Papier und nicht mit dem Herzen sind.

Obwohl die Bürgerlichen und die Frontisten gegen diese Einbürgerungen Einspruch erhoben, wurden sie von der sozialdemokratischen Mehrheit durchgesetzt. Immerhin ist es erfreulich, dass nicht nur der Frontist Güttinger, sondern auch der freisinnige Herr Geilinger sich gegen die Einbürgerung des Juden Kurzweil ausgesprochen hat. Bemüht aber war es, dass der Stadtschreiber, um die Aufnahme des Kurzweil zu ermöglichen, darauf hinwies, dass man Cattaneo soeben ins Bürgerrecht aufgenommen, obwohl er im Grunde der unerfreulichere Kandidat sei.

Mitbürger!

Gegen solche Machenschaften müssen wir Stellung nehmen.

Das Schweizerbürgerrecht soll wieder ein Ehrenrecht sein, auf das jeder stolz sein kann.

Nicht länger darf es an unerwünschte Personen verschachert werden.

Darum fordern wir eine Revision der Einbürgerungsgesetzgebung.

Einige vaterländisch denkende Winterthurer.

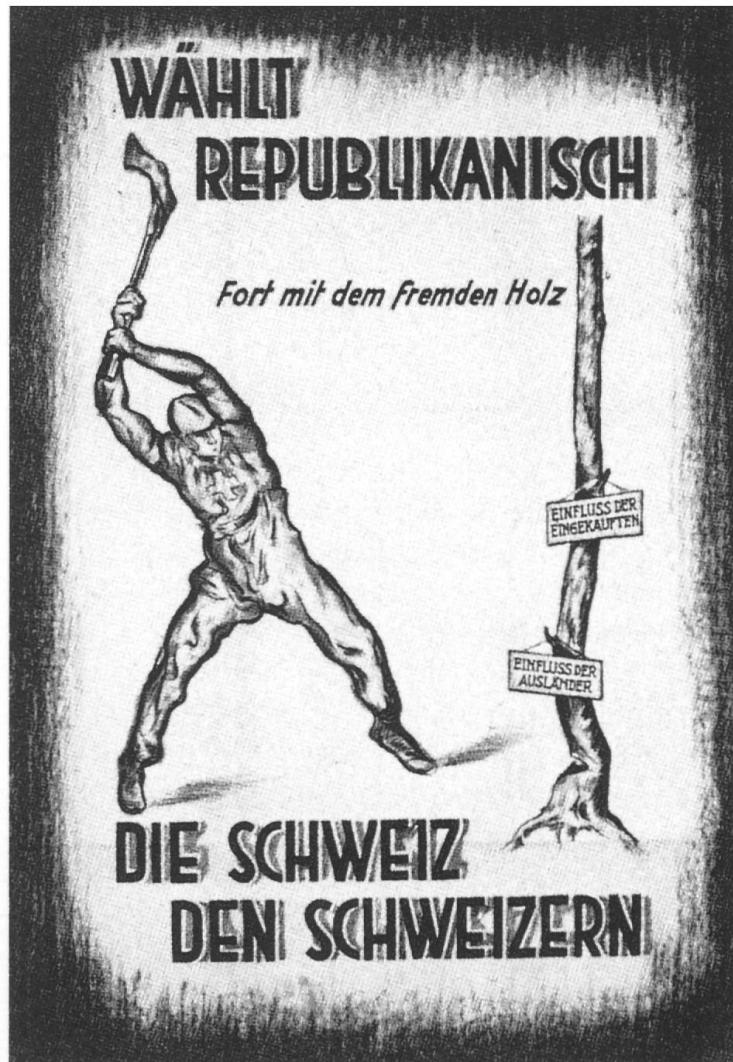
«Vaterländisch denkende Winterthurer» protestierten in der Zwischenkriegszeit mit Hilfe eines Flugblattes gegen Einbürgerungsentscheide des Winterthurer Grossen Gemeinderates. (Archiv für Zeitgeschichte, Nachlass Rolf Henne, 22 34.3.3)

hervorging, trat die Ausländerpolitik nach dem Ersten Weltkrieg in eine völlig neue Phase. Mit der eidgenössischen Fremdenpolizei setzte zugleich eine bundesstaatliche Kontrolle der neuen Politik ein.¹² Im Wechselspiel von polizeilichen sowie wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Überlegungen wurde neu «Überfremdung» zum Schlagwort, zum beherrschenden Begriff innerhalb der Ausländerpolitik. Der zentrale Begriff, von dem sich die Bundesbehörden damals leiten liessen, war derjenige der «Auslese».

Institutionalisierung der Überfremdungsbekämpfung in der Zwischenkriegszeit

Bereits unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg warnte die eidgenössische Zentralstelle für die Fremdenpolizei die schweizerische Gesandtschaft in Wien vor einer bevorstehenden Massenauswanderung polnischer Juden in die Schweiz. Aus Angst vor einer zunehmenden «Überfremdung» riet die Bundesverwaltung, «ganz besonders vorsichtig bei der Entgegennahme von derartigen Einreisegequeschen zu sein und diesen

Wahlplakat der kleinen Republikanischen Partei von 1926 nach einem Motiv von Ferdinand Hodler. (Stadtarchiv Zürich, Foto Giorgio Hoch)



äusserst unerwünschten Elementen den Weg in die Schweiz zu sperren».¹³ Bereits am folgenden Tag gelangte die Zentralstelle mit dem gleichen Anliegen an die Polizeidirektoren der Kantone: «Wir gestatten uns, Sie auf diese Vorkommnisse aufmerksam zu machen und ersuchen Sie, mit Rücksicht auf die drohende Überfremdung durch diese Ausländer, gegen derartige Gesuche namentlich aber gegen Verlängerungen des Aufenthaltes, ganz besonders vorsichtig zu sein. Wir benötigen unbedingt der Mithilfe sämtlicher kantonalen und lokalen Fremdenpolizeibehörden, damit der Zustrom dieser äusserst unerwünschten Elemente erfolgreich eingeschränkt werden kann.»¹⁴

Der Leiter der Fremdenpolizei des Kantons Zürich, Hans Frey, machte die Ostjuden pauschal für die sozialen und politischen Krisen nach dem Ersten Weltkrieg verantwortlich. In einer von ihm verfassten Einführung zu einem Bundesratsbeschluss von 1919 forderte er, dass sich die Schweiz «die unerwünschtesten Elemente wieder vom Hals» schaffen sollte.¹⁵ Die antijüdische Haltung der Behörden bekam auch wenig später die Wiener Jüdin Anna Lorbeerbaum zu spüren, als sie im September 1920 mit Unterstützung des Supreme Economic Council versuchte, für eine grössere Zahl jüdischer Flüchtlinge Aufnahme in der Schweiz zu erwirken. Bei diesen Flüchtlingen handelte es sich, wie sie bemerkte, um «unschuldigste Opfer des Kriegs, sparsame,

nüchterne, ordentliche Menschen in geordneten Lebensverhältnissen, Handwerker, Arbeiter, Kaufleute etc., welche keinem Staate zur Last fallen und die dankbar wären, wenn sie in der Lage wären, sich irgendwo ansässig zu machen und ihrem Berufe nachzugehen, da sie hier sonst dem vollständigen Verderben und Untergang geweiht wären».¹⁶ Auf dieses Schreiben an den schweizerischen Bundesrat antworteten die Schweizer Behörden – möglicherweise handelt es sich beim Verfasser um den damaligen Adjunkten der Fremdenpolizei Max Ruth – bereits am 13. Oktober 1920 unmissverständlich: «Leider sehen wir keine Möglichkeit, Ihrem Gesuch um Zulassung der Einwanderung einer bestimmten Zahl jüdischer Flüchtlinge in irgendeiner Weise zu entsprechen. Die Schweiz ist übervölkert, sie ist dazu noch besonders mit Ausländern gesättigt wie kein anderes Land. Der Zudrang ist ungeheuer. Durch diese Umstände sind wir gezwungen worden, eine ganz strenge Praxis der Zulassung zur Niederlassung in der Schweiz ein- und durchzuführen. Seit längerer Zeit dulden wir nur die Niederlassung solcher Ausländer, die entweder uns in Handel und Gewerbe notwendig sind, insbesondere Spezialarbeiter – oder solcher, die unterstützungsberechtigte Angehörige in der Schweiz haben. Ausschlaggebend bei der Zulassung ist ferner die Assimilierbarkeit. Gerade die vornehmlich aus weiterer Ferne und aus von den unsrigen ganz verschiedenen Verhältnissen stammenden Juden haben sich als sehr wenig assimilationsfähig erwiesen. Wir hatten vor und seit dem Kriege eine ziemliche ostjüdische Einwanderung, deren Ergebnisse nicht erfreulich waren, so dass weite Kreise in unserem Lande sich darüber aufhielten.»¹⁷

Mit seinem Schreiben verwies der Verfasser auf das veränderte Zulassungsparadigma vor dem Hintergrund einer neuen Art Bevölkerungspolitik der Schweiz. Für die behördliche Arbeit sei das Kriterium der nationalen Aufnahmefähigkeit als quantifizierbarer Grösse massgebend, ebenso die volkswirtschaftliche Nützlichkeit und Assimilierbarkeit des Einwanderers beziehungsweise der Einwanderin als qualitative Kategorien. Sowohl der aktuelle Ausländeranteil als auch die Herkunft der Gesuchsteller würden einen Einlass in die Schweiz nicht zulassen. Zudem bezeichnete der Verfasser des Briefs die Einwanderung von Ostjuden in die Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg als «unerfreuliches» Kapitel der Migrationsgeschichte.

Für die gesamte Zwischenkriegszeit finden sich ähnlich diskriminierende Bemerkungen von schweizerischen Chefbeamten. In seinem Referat «Im Kampf gegen die Überfremdung», gehalten vor dem Bernischen Juristenverein im Januar 1921, betonte Ernst Delaquis, Chef der Polizeiabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, wen es auszuschliessen gelte: «Die politischen Umwälzungen veranlassen eine wachsende Zahl von Menschen, ihre Heimat zu verlassen; der ganze Osten Europas gerät ins Schwanken; dem westwärts Wandernden erscheint die Friedensinsel Schweiz als Ziel der Wünsche. Der Schriftenlose, der ungarische Räterepublikaner, der wirtschaftlich Entwurzelte, der Valutaspekulant und Schieber, der russische Emigrant und der revolutionäre Eisenbahner, sie alle kommen über unsere Grenzen. Je unerwünschter sie uns sind, mit umso grösserer Hartnäckigkeit verteidigen sie ihr sogenanntes Recht, bei uns zu bleiben.»¹⁸ Und weiter: «Die Forderung, dass fremden Schiebern, Schnorrern, Wucherern die Niederlassung möglichst zu kassieren sei, wird Ihrer Zustimmung gewiss sein.»¹⁹ Im Jahre 1939 verfasste Max Ruth einen viel beachteten Lexikonbeitrag zur schweizerischen Bevölkerungsentwicklung, in dem er

festhielt: «Man ist heute natürlich geneigt, über den Nachteilen des grossen Einwanderungsschubes vor 1914 dessen Vorteile zu übersehen. So verderblich der gleiche Vorgang heute wäre, so naturgemäss war er zu jener Zeit, da dem schweizerischen Agrarstaat in raschem Tempo eine hochentwickelte Industrie und ein weltumspannender Handel eingebaut wurden. [...] Durchaus unerfreulich war nur die um die Jahrhundertwende einsetzende ostjüdische Immigration. Sehen wir von dieser ab, so ist nicht zu erkennen, dass die Eingewanderten der Vorkriegszeit einen notwendigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes geleistet haben.»²⁰

Überfremdungsbekämpfung per Gesetz

In der sozioökonomischen Krisensituation nach dem Ersten Weltkrieg gewannen die Zusammenhänge zwischen nationaler Wirtschafts- und Bevölkerungspolitik und der Bewegung gegen die «Überfremdung» an Bedeutung. Dies hatte zur Folge, dass die ausländischen Arbeitsmigranten und -migrantinnen zu einer Art Manövriermasse wurden und als Konjunkturpuffer betrachtet wurden. So begann sich nach dem Ende des Ersten Weltkrieges in der Ausländerpolitik eine Haltung durchzusetzen, die für das gesamte 20. Jahrhundert in der Schweiz kennzeichnend bleiben sollte. Die Schaffung des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) ist ein eindrückliches Beispiel für die verschiedenartigen Einflussmöglichkeiten der Behördenvertreter beim Gesetzgebungsprozess in der Zwischenkriegszeit. Von 1920 bis zum Parlamentsentscheid im Jahre 1931 war eine nahezu lückenlose Betreuung der Gesetzesentwürfe durch die Fürsprecher des Kampfes gegen die «Überfremdung» wie Ernst Delaquis, Max Ruth und Heinrich Rothmund gewährleistet. Am 26. März 1931 verabschiedeten die beiden Räte das Gesetz.²¹ Im März 1933 erliess das Justizdepartement ein Kreisschreiben an die Kantone, das diesen die Funktion des neuen Gesetzes im Sinne der Bundesbehörde erläuterte. Bezüglich der «massgebenden Gesichtspunkte der Zulassungspolitik» ist in der Broschüre Folgendes festgehalten: «Die Behörde hat so zu entscheiden, wie es das Landesinteresse erheischt; das gilt auch für die Art, die Dauer und die Bedingungen einer Bewilligung, falls eine solche erteilt wird. Das Landesinteresse geht regionalen, lokalen und persönlichen Interessen vor. Vor dem Entscheid ist das Für und Wider sorgfältig abzuwägen. – Da die Schweiz übervölkert und überfremdet ist, steht jedem nicht zweifellos nur vorübergehenden Aufenthalt eines Ausländer *der allgemeine Gegengrund der Überfremdung* im Wege; nur wenn dieser durch stichhaltige und genügend starke Fürgründe überwogen wird, kann eine Bewilligung in Frage kommen. Das Gleiche gilt, wenn *die Lage des Arbeitsmarktes* dem Ausländer ungünstig ist und ebenso, wenn *die Erwerbstätigkeit* (auch ohne Stellenantritt) des Ausländers *volkswirtschaftlich nicht notwendig oder zum mindesten nicht ausgesprochen nützlich ist.*»²² Weiter wurde von den zugelassenen Personen «Assimilierbarkeit» verlangt, die als «Fähigkeit» bezeichnet wird, «unser Volkstum und unsere Verhältnisse zu verstehen und sich ihnen *innerlich* einzugliedern».²³ Mit dem Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und den Ausführungsbestimmungen schufen Bundesrat, Behörden und Parlament ein Instru-

ment, mit dem sie den Ausländeranteil nicht mehr über die Einbürgerungspolitik, sondern über die Zulassungsregulierung bestimmen konnten, was auch für die Asylgewährung galt. Die Überfremdungsbekämpfung hatte damit ihr wichtigstes Werkzeug erhalten.

Doch nicht nur das Niederlassungsrecht, auch die Einbürgerungspraxis gestaltete sich unter dem Eindruck der «Überfremdung». Und auch hier spielte Zürich eine wesentliche Rolle. In den Jahren 1912 und 1920 erschwerte der Zürcher Stadtrat die Einbürgerung ostjüdischer Bewerber und Bewerberinnen, indem er von ihnen eine längere Domizilfrist verlangte als von anderen Bewerbern und Bewerberinnen, nämlich fünfzehn anstatt zehn Jahre. Aufgehoben wurden diese diskriminierenden Einbürgerungsrichtlinien erst wieder im Herbst 1936 aufgrund einer Petition des Vorstandes der Israelitischen Cultusgemeinde Zürich vom 4. August des gleichen Jahres.²⁴ Die Zürcher Gemeinde hielt fest: «Es wäre in höchstem Masse bedauerlich, wenn der Stadtrat Zürichs in seine Einbürgerungspraxis Argumente einbeziehen wollte, die sich teils auf rassischer, teils auf religiöser Grundlage bewegen. Wir vertreten die Auffassung, dass Ausländer, gleichviel ob Juden oder Nichtjuden, hinsichtlich der Bedingungen, unter denen ihre Einbürgerung ins Auge gefasst werden soll, nach gleichem und einheitlichem Maßstab zu behandeln sind, dass also der Grad der Anpassung an das Schweizerische Wesen, die wirtschaftliche einwandfreie Betätigung und die Dauer der Karezzeit einheitlich geregelt werden sollten, ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit des Bewerbers zu einer bestimmten Religion, Rasse oder Nation.» Zudem sei die «Überfremdungsgefahr», wie der Stadtrat selbst dargelegt habe, seit 1920 stark zurückgegangen.²⁵ Das Engagement der Israelitischen Gemeinde gegen diskriminierende Massnahmen hatte in Zürich Erfolg, doch die stadtzürcherische Position der Jahre 1912 bis 1936 war unter Heinrich Rothmund bereits 1926 zur Richtschnur der eidgenössischen Fremdenpolizei geworden und sollte es bleiben.

Die logische Konsequenz: Versagen in der Flüchtlingspolitik

Hatte der Überfremdungsdiskurs die Niederlassungs- und Einbürgerungspolitik vor und nach 1933 bestimmt, so standen auch die Flüchtlingspolitik nach 1933 und die antijüdische Behördenpraxis in dieser Tradition. Andere Versuche, das Versagen in der Flüchtlingspolitik zu erklären, beispielsweise im Hinblick auf die Dynamik und den Verlauf des Krieges, die militärische Bedrohungslage oder die Ernährungssituation, treten in den Hintergrund. Dies vor allem deshalb, weil die gegen ausländische Juden gerichteten Dispositive der Abwehr bereits zu einem Zeitpunkt praktiziert wurden und funktionierten, als die nationalsozialistische Bewegung in Deutschland noch am Anfang ihrer Entwicklung stand. Die antijüdische Abwehr der Schweiz war hausgemacht und kein Import aus dem nationalsozialistischen Deutschland. Selbstverständlich hatte die Machtergreifung der Nationalsozialisten und der Ausbruch des Zweiten Weltkrieges Einfluss auf die schweizerische Ausländerpolitik, insbesondere in den Bereichen der Einbürgerungs- und Flüchtlingsfrage, doch sie führten nicht zu einem grundsätzlichen politischen Umdenken.

Durch den Krieg verlagerten sich die Maximen der Überfremdungsbekämpfung, die sich bisher vor allem gegen Zuwanderinnen und Zuwanderer gerichtet hatten, auf Flüchtlinge. Das Ausgrenzen und der Ausschluss von so genannten unerwünschten Elementen setzte sich im Aussperren «unerwünschter» Flüchtlinge fort. Die Flüchtlingspolitik lag zudem zu weiten Teilen in den Händen jener Personen, die sich seit dem Ende des Ersten Weltkrieges selbst als «Avantgarde der Überfremdungsbekämpfung» verstanden.

Die Massenflucht nach 1938 gefährdete – aus der Perspektive der Abwehr betrachtet – die Anstrengungen der Überfremdungsbekämpfung, die seit dem Ende des Ersten Weltkrieges unternommen worden waren. Mit den ausländischen Juden wäre jene Personengruppe in die Schweiz gelangt, gegen die man seit zwei Jahrzehnten angeschrieben hatte und gegen die sich die Dispositive der Abwehr zuerst gerichtet hatten. Eine Zulassung jüdischer Flüchtlinge in grosser Zahl hätte das mühsam erstrittene Projekt der Überfremdungsbekämpfung unterhöhlt und obsolet gemacht. Die in der Zwischenkriegszeit insbesondere von Entscheidungsträgern des Justizdepartements mitgestalteten Feindbilder waren prägend; nicht vollends, aber zumindest so bestimmd, dass die Akteure durch die selbst geschaffenen Realitäten ihre eigenen Handlungsalternativen einengten und sich in entscheidenden Augenblicken für die Abwehr und gegen die Flüchtlinge stark machten.

Kaum eine Änderung nach 1945

In den ersten Jahren nach dem Krieg wurde an der Zahl der erteilten Ausländerbewilligungen Mass genommen. Diese Bewilligungen für ausländische Arbeitskräfte waren bereits Ende 1945 Grund für eine Interpellation im Parlament. In seiner Antwort meinte Bundesrat Walther Stampfli, man sei zwar von einer Überfremdungsgefahr weit entfernt, doch müsse man vor einer erneuten «Überfremdung» auf der Hut sein. «Darüber geben wir uns Rechenschaft; das müssen wir bei der Frage der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte an die Spitze aller Überlegungen stellen.»²⁶

In den fünfziger Jahren mehrten sich die Stimmen, die vor einer «Überfremdungsgefahr» oder «Überfremdwelle» warnten, und diese Stimmen kamen vor allem von der gewerkschaftlichen Linken. Die Gewerkschaften trauten der wirtschaftlichen Erholung nicht und befürchteten Arbeitslosigkeit bei einem Konjekturereinbruch. Weiter sahen sie in den ausländischen Kollegen Konkurrenten, die sie zudem erst noch am Arbeitsplatz mühsam anlernen mussten, wobei sie nicht einmal deren Sprache verstanden. Schliesslich behaupteten sie, die ausländischen Kollegen würden als Lohndrücker eingesetzt. Die Gewerkschaften sahen im Fremdarbeiterbestand ein Mittel der Konjunktursteuerung. So verlangte etwa der Vizepräsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes und Nationalrat Hermann Leuenberger 1955 vom Bundesrat, dass er das Rotationsprinzip in seiner ganzen Schärfe anwende, indem etwa Ausländern die Arbeitsbewilligung entzogen würde, bevor die Frist von zehn Jahren für die Niederlassung erreicht sei. Der Bundesrat lehnte ein solches Vorgehen als «illoyale Handhabung der eingegangenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen» ab.²⁷

Die Arbeitgeber und ihre Verbände spielten ein Doppelspiel: Sie sagten das eine und taten das andere. So stellte der Vorort (der Schweizerische Handels- und Industrieverein) in seinem Jahresbericht 1960 die Frage, ob es sinnvoll sei, «in unserem Land immer mehr Güter und Dienstleistungen zu erzeugen, solange dies nur unter Beziehung eines zunehmenden Heeres ausländischer Arbeitskräfte möglich» erscheine.²⁸ Gleichzeitig waren aber die Unternehmer nicht zu einer Selbstbeschränkung bereit, weshalb der Bundesrat ab 1963 Beschränkungsmassnahmen einführte, die indes immer wieder unterlaufen wurden. Auch die Arbeitgeber befürchteten, dass die Assimilationsfähigkeit des Schweizer Volkes möglicherweise nicht genüge, um «die ausländischen Einflüsse zu absorbieren». Deshalb könnten ausländische Denk- und Verhaltensweisen die bisherigen Staats- und Lebensauffassungen verändern.»²⁹

Die ersten Überfremdungsbewegungen in den sechziger Jahren

Zürich war eines der Zentren der Überfremdungsbewegung. Hier formierten sich die ersten Gruppierungen, die im Gegensatz zu den Gewerkschaften nicht aus wirtschafts- und konjunkturpolitischen Gründen vor der «Überfremdung» warnten, sondern die Frage der nationalen Identität und kulturellen Eigenständigkeit der Schweiz in den Vordergrund stellten.

Ab Anfang der sechziger Jahre stieg die Hitze in der Überfremdungsdiskussion. Es bestand fast in allen gesellschaftlichen Kreisen ein Konsens darüber, dass eine kritische Grösse erreicht sei, dass eine Überfremdungsgefahr bestehe und dass die Assimulationskraft der Schweiz an Grenzen stosse.

Der Sulzer-Konstrukteur Fritz Meier aus Ellikon an der Thur glaubte 1961, die Zeit zum Handeln sei gekommen. Vermutlich waren bei ihm, der während des spanischen Bürgerkrieges für die Republikaner Lastwagentransporte durchgeführt hatte, nicht nur politische Motive ausschlaggebend dafür, dass er 1961 die «Nationale Aktion gegen Überfremdung von Volk und Heimat» (NA) gründete, sondern auch ganz private. Sein späterer Weggefährte James Schwarzenbach schrieb rückblickend, Meier habe aus seiner Italienerfeindlichkeit nie ein Hehl gemacht. «Seine Tochter habe jeweils», so die Schilderung Schwarzenbachs, «nach der Arbeit einen längeren Weg vom Bahnhof zurückzulegen und werde regelmässig von auflauernden Italienern belästigt.»³⁰ In aufdringlichen jungen Italienern, das war ein geläufiger Topos, sahen viele den potenziellen Vergewaltiger.

Die NA, die anfänglich nur aus ihm selber bestand, lancierte Meier mit einem Inserat, dessen Tonlage für den Kampf der Überfremdungsgegner in den kommenden Jahren bestimmend wurde: «Über 900'000 Ausländer (Fremdarbeiter mit Angehörigen) wohnen nun in der Schweiz. Dieses Ausmass von grösstenteils fremdsprachiger *Überfremdung* ist *Verrat an der Schweizerjugend* und am *Erbe unserer Väter*. Jeder Schweizer, der um materieller Vorteile willen dieser Kuckuckspolitik Vorschub leistet, wird zum *Landesverräter*.»³¹

Ab dem Jahr 1963 radikalierte das Thema «Überfremdung» nun auch rechtskonservative Kreise. Dieses Jahr sah die Gründung einer weiteren xenophoben Partei, der «Partei gegen die Überfremdung durch Südländer». Der Gründer dieser Partei,

E. Stocker, ein Produzent von Schönheitsmitteln, löste mit seinem Schritt heftige Reaktionen aus. Er hatte eine starke Medienpräsenz, vor allem im drei Jahre zuvor gegründeten «Blick» erhielt er breiten Raum. Obwohl Stocker einer der ersten Politstars eines Boulevardmediums war und auch Unterstützung durch Schwarzenbachs Zeitung «Der Republikaner» erhielt, ging seine Bewegung bei den Wahlen 1963 leer aus. Doch das Thema «Überfremdung» war lanciert, und davon profitierten später die NA und die Republikaner.³²

Es war indes keine rechtsnationale Gruppierung, die die erste Überfremdungsinitiative lanierte, sondern es war die linksliberale «Demokratische Partei» des Kantons Zürich, die das Volksbegehren am 30. Juni 1965 mit 59'164 Unterschriften einreichte. Die Initiative verlangte, dass die Zahl an ausländischen Niedergelassenen und Jahresaufenthaltern insgesamt zehn Prozent der Wohnbevölkerung nicht übersteigen dürfe. Die Initiative hätte zur Folge gehabt, dass jährlich die Zahl der Jahresaufenthalter um etwa 71'000 hätte abgebaut werden müssen, bis eine Reduktion von 860'000 auf 600'000 erreicht worden wäre.

Im Bundesrat und in der Verwaltung gab es keine einheitliche Meinung, wie stark die «Überfremdung» war und wie sie quantitativ festzulegen sei. Das trat in den Entwürfen zur Botschaft des Bundesrates deutlich zu Tage. So schrieb Adjunkt Georg Vieli vom BIGA seinem Chef Max Holzer zum Entwurf der federführenden Fremdenpolizei: «Die Überfremdung ist eine schwer fassbare, meist soziologisch-psychologische Erscheinung. Der Bericht setzt sich damit nicht auseinander, sondern akzeptiert die Überfremdung einfach als gegeben.»³³ Er kritisierte, der Vorschlag der Fremdenpolizei sei nur graduell verschieden von der Initiative, und fragte sich, wieso die Überfremdung gerade bei den von der Fremdenpolizei festgelegten vierzehn Prozent beginnen solle. Die Bedenken und die liberale Haltung des BIGA deckten sich auch mit derjenigen von Bundesrat Hans Schaffner. Der Initiativtext – so Schaffner – hätte viel kritischer behandelt werden sollen.³⁴ Schaffner sah zudem in der Einbürgerung ein Steuerungsmittel und deckte einen fundamentalen Widerspruch auf: «Jedenfalls sollte deutlich gemacht werden, dass sich das Schweizervolk nicht auf der einen Seite über die zunehmende Überfremdung beklagen kann, anderseits aber an der bisherigen Zurückhaltung der Einbürgerungspraxis festhalten will.»³⁵

Die liberale Haltung des EVD, die zwar die Interessen der Wirtschaft reflektierte, aber gleichzeitig den Akzent auf Integration und Einbürgerung der Ausländer setzte, vermochte sich gegen die auf Abbau und Abwehr ausgerichtete Haltung des EJPД durchzusetzen. Die Synthese der Haltungen liest sich so: «Erst das Zusammenwirken der beiden Abwehrmittel, nämlich Drosselung des Zustroms der Ausländer einerseits und Förderung der Assimilation sowie Erleichterung der Einbürgerung andererseits, wird es ermöglichen, der Überfremdungsgefahr wirksam entgegenzutreten.»³⁶

Der Bundesrat lehnte die Initiative aus wirtschaftlichen Gründen ab, aber auch, weil beim vorgesehenen Abbau das «Gebot der Menschlichkeit» nicht mehr gewahrt sei. Auch würde sie dem Ansehen der Schweiz schaden. Dennoch stellt er fest, dass «in unserem Lande von einer Überfremdungsgefahr gesprochen werden» muss, die trotz der bisher getroffenen Abwehrmassnahmen noch nicht gebannt sei. Er sprach sich folglich für eine Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung aus.³⁷ Die grösste Überfremdungsgefahr ging für den Bundesrat von den Langzeitanwesenden aus,

während er bei den Saisonarbeitskräften keine Gefahr ortete. Genau so argumentierte später auch James Schwarzenbach.

James Schwarzenbach und die Personalisierung der Überfremdungsbewegung

Der kurz zuvor in den Nationalrat gewählte James Schwarzenbach, Spross einer Zürcher Textilindustriellenfamilie, hatte bei der Debatte im Dezember 1967 seinen ersten grossen Auftritt. Schwarzenbach, der sich bis zu seiner Wahl in den Nationalrat mit mässigem Erfolg als Journalist, Buchautor, Verleger und Vortragsredner betätigt, doch enorm viele Erfahrungen für seine spätere politische Tätigkeit gesammelt hatte, vertrat das Ideal einer vorindustriellen, ständestaatlich und streng hierarchisch geordneten Schweiz, bei der die katholische Kirche eine führende Rolle spielen sollte. Er machte vor allem die Grossindustrie dafür verantwortlich, dass sich mit dem Zuzug von Hunderttausenden von Ausländern, vor allem Italienern, das äussere Bild und der innere Zustand der Schweiz dermassen verändert hätten, dass sie ihre Identität und Seele verliere.

Er wehrte sich gegen den Vorwurf der Fremdenfeindlichkeit und betonte, ihm gehe es nur um die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Schweiz. Das Ganze sei eine Frage des Masses. Die auf materiellen Gewinn ausgerichtete Masslosigkeit sei «die Krankheit, an der wir heute leiden».³⁸

Mitte März 1968 empfingen die Bundesräte Schaffner und von Moos eine Delegation der Demokratischen Partei und legten ihr den Rückzug der Initiative nahe. Entgegen dem Willen der Parteibasis beschloss die Parteileitung der Demokraten am 20. März 1968, die Initiative zurückzuziehen. Der Rückzug stürzte die Demokratische Partei in eine Krise. Kurze Zeit nach diesem Entscheid fusionierte sie mit der Freisinnigen Partei.

Im Parteiblatt der NA spie Schwarzenbach Gift und Galle, sprach von Rückenschuss und Betrug: «Eine derartige Absetzbewegung, mit der man den schmutzigsten Kübel gegnerischer Verleumdungen dem standhaft gebliebenen Freund ins Gesicht wirft, wird den Zürcher Demokraten keine neuen Anhänger bringen.»³⁹ Er war allerdings nicht unglücklich, denn: «Jetzt hatten wir freie Bahn für den Kampf.»⁴⁰

Es dauerte nur ein gutes Jahr, bis Schwarzenbach die nächste Initiative ausgearbeitet hatte, die mit Absicht keine Rückzugsklausel vorsah. Damit hatte sich Schwarzenbach des Themas «Überfremdung» bemächtigt, und er sollte der Schweiz eine politische Auseinandersetzung bescheren, wie sie das Land nach dem Zweiten Weltkrieg noch nie gesehen hatte.

Im Mai 1968 wurde Schwarzenbach als Nachfolger von Ed. Perret zum Zentralpräsidenten der Nationalen Aktion gewählt. In seiner Eröffnungsrede stellte er die zweite Überfremdungsinitiative vor. «Diese Initiative wurde im kleinsten Kreis unseres Zentralvorstandes ausgearbeitet. Die Sitzungen fanden bei mir am Rennweg statt. So trug das Volksbegehren nicht ganz zu Unrecht meinen Namen.»⁴¹

Als Präsident suchte Schwarzenbach die Bewegung zu zentralisieren, zu organisieren und vor allem zu disziplinieren. Er mahnte immer wieder, «keine Kalbereien zu

machen, sich ruhig und diszipliniert zu verhalten und an Diskussionen nur intelligente Redner vorzuschicken».⁴²

Schwarzenbach und die NA – eine seltsame Allianz: Dort der intellektuelle, weltgewandte, viel gereiste Grossbürger, hier eine Partei, deren Anhänger Bauern, ländliche Kleinbürger und städtische Arbeiter waren. Marktforscher würden wohl behaupten, eine solche Mischung könne nie funktionieren. Doch die Symbiose funktionierte, weil Schwarzenbach echt, authentisch und gradlinig war. Er stand zu seiner Meinung, er war unabhängig und kein Interessenvertreter. Er sprach eine verständliche Sprache, und das Volk glaubte ihm im Gegensatz zu den meisten Politikern. Schwarzenbachs Popularität war umso erstaunlicher, als er im Parlament oft gegen die Interessen der kleinen Leute stimmte. Er war autoritär und strahlte Autorität aus – einer der Gründe für seinen Erfolg, meint Helmut Hubacher, der damals als Redaktor für die AZ tätig war: «Die Arbeiterschaft wurde damals sehr autoritär geführt. Das Gros der Arbeiterschaft war dadurch auch sehr autoritätsgläubig.»⁴³

Die Überfremdungsinitiativen: Die Schweiz am Rande einer Zerreissprobe

Ein Jahr nach dem Rückzug der Initiative der Demokraten wurde die nach ihrem Schöpfer so benannte Schwarzenbach-Initiative mit 70'292 gültigen Unterschriften eingereicht. Die eidgenössische Volksinitiative «gegen die Überfremdung» verlangte eine Begrenzung der Zahl der Ausländer in jedem Kanton – ausser Genf – auf zehn Prozent der schweizerischen Staatsangehörigen gemäss letzter Volkszählung. Für Genf wurde die Limite bei 25 Prozent angesetzt. Vom Abbau ausgenommen waren Saisonarbeiter ohne Familie, die sich nicht länger als neun Monate in der Schweiz aufhalten, Grenzgänger, Touristen, Hochschulstudenten, Funktionäre internationaler Organisationen, Angehörige diplomatischer und konsularischer Vertretungen, qualifizierte Wissenschaftler und Künstler, Altersrentner, Kranke und Erholungsbedürftige, Pflege- und Spitalpersonal sowie Personal internationaler karitativer und kirchlicher Organisationen. Des Weiteren hatte der Bundesrat dafür zu sorgen, dass keine Schweizer Bürger wegen Rationalisierungs- und Einschränkungsmassnahmen entlassen werden durften, solange im gleichen Betrieb und in der gleichen Berufskategorie Ausländer arbeiteten. Der Abbau hatte innerhalb von vier Jahren nach Erwahrung des Abstimmungsresultats durch die Bundesversammlung zu erfolgen. Die Initiative hatte keine Rückzugsklausel, es musste also zu einer Abstimmung kommen. Das war Schwarzenbachs einzige Chance, genügend Druck auf den Bundesrat auszuüben, damit er seine Abbauversprechen wahr machte. Der Hüter schweizerischer Werte riskierte es, dass durch seine Taktik das Land an den Rand einer staatspolitischen und gesellschaftlichen Krise geriet.

Kein Abstimmungskampf vorher oder seither wurde mit grösserer Intensität und Emotionalität geführt. Gehässigkeiten, Verunglimpfungen, Beleidigungen und persönliche Angriffe hüben und drüben prägten die Auseinandersetzung. Schwarzenbach und die Nationale Aktion kämpften gegen das gesamte Establishment: gegen die Wirtschaft, die Gewerkschaften, die politischen Parteien, die Medien und die Kirche. Dennoch schafften sie beinahe die Sensation.



Ein Politiker mobilisiert die Schweiz: James Schwarzenbach, der Kampf um die Überfremdungsinitiative und das Schweizer Stimmvolk. (Fotos: Bildarchiv Ringier)

Die Initiative wurde mit 557'517 Ja zu 654'844 Nein abgelehnt bei einer Stimmteilnahme von 74 Prozent, einer der höchsten seit Bestehen des Bundesstaates. Sieben Ganz- und Halbkantone nahmen sie an, fünfzehn lehnten sie ab. Die Initiative wurde einerseits in stark landwirtschaftlich geprägten Kantonen angenommen. Die Parteifarbe bedeutete für einmal nichts: In den grösseren Städten legte die Arbeiterschaft, die sonst sozialdemokratisch oder sogar kommunistisch wählte, mehrheitlich ein Ja ein. Unter den Mitgliedern der freien Gewerkschaften stimmten 55 Prozent mit Ja, unter den christlichen knapp 46 Prozent.⁴⁴ Den Stamm der Jastimmenden bildeten neben den Arbeitern die Bauern und Kleingewerbler.

Für die NA galt es, den Schwung des Abstimmungsresultats mitzunehmen, das Thema am Köcheln zu halten. In den Auseinandersetzungen über das weitere Vorgehen zeigte es sich, dass Schwarzenbach zwar während des Abstimmungskampfes die xenophoben Hardliner mehr oder weniger in Schach halten konnte, dass jetzt aber unversöhnliche Positionen aufbrachen. Die Extremisten waren nicht gewillt, Wirtschaft und Behörden eine Chance zu geben; sie wollten mehr, und zwar sofort.

Die Delegiertenversammlung der NA vom 24. Oktober 1970 endete mit einem Eklat: Schwarzenbach trat als Präsident zurück, weil die Mehrheit der Delegierten eine weitere Überfremdungsinitiative lancieren wollten, die er zu radikal fand. Mit dem Krach innerhalb der NA, dem noch etliche in den kommenden Jahren folgten, spielte sich etwas für Ein-Themen-Parteien Typisches ab, nämlich Richtungskämpfe, endlose Streitereien und Abspaltungen.



Am 24. Mai 1971 stellte Schwarzenbach der Öffentlichkeit die «Schweizerische Republikanische Bewegung» (SRB) als politische Kraft vor, die sich an den Parlamentswahlen vom Herbst beteiligen werde. In ihrem Wahlauftruf schrieb sie: «Die Schweiz ist kein Einwanderungsland.» Nach wie vor würden sie auf einer langfristigen Reduktion der Ausländerzahl auf das «tragbare Mass von 10%» bestehen. In der Zielsetzung würden sie sich nicht von der NA unterscheiden, wohl aber in den Methoden.⁴⁵

Der Erfolg bei den Nationalratswahlen war phänomenal: Die SRB gewann 7 Sitze, davon 4 im Kanton Zürich, je einen im Aargau, Bern und Thurgau. Gesamt-schweizerisch erreichte sie 4,1 Prozent der Stimmen, im Kanton Zürich 11,2 Prozent. Schwarzenbach selbst holte im Kanton Zürich am zweitmeisten Stimmen aller Kandidierenden (die Frauen konnten erstmals wählen). Es war der grösste Erfolg einer Aussenseiterpartei seit Gottlieb Duttweilers Erfolg 1935 mit der Liste der «Unabhängigen».

Organisatorisch und administrativ zusammengehalten wurde die SRB von Ulrich Schlüer in Flaach. Sieben Jahre diente Schlüer Schwarzenbach als Sekretär, ab 1973 zusätzlich als Obmann der Zürcher Sektion, und erarbeitete sich in dieser Zeit das Rüstzeug für seine spätere politische Karriere bei der SVP.

Nach einem Streit innerhalb der Fraktion SRB/NA, bei dem Schwarzenbach als Fraktionspräsident abgesetzt wurde, erfolgte im Juni 1974 die Neugründung der «Schwarzenbach-Republikaner», die unter diesem Namen zu den Nationalratswahlen 1975 antraten und vier Sitze gewannen. Für diese Wahlen hatte Schwarzenbach unter dem Titel «Treue und Widerstand» eine Wahlplattform mit elf Punkten entworfen, welche die «spontane, einstimmige Zustimmung der Anwesenden fand».⁴⁶ Einige Jahre später tauchte diese Wendung – etwas anders formuliert – in den Wahlprogrammen der SVP auf.

Trotz des Wahlerfolges 1975 war der politische und auch finanzielle Niedergang von Schwarzenbachs Partei nicht aufzuhalten. Am 20. Mai 1978 trat Schwarzenbach aus gesundheitlichen Gründen zurück. Sein Abgang symbolisierte den Niedergang der Partei.

Ulrich Schlüer versuchte, die Nachfolge Schwarzenbachs beim «Republikaner» anzutreten, scheiterte aber an dessen Ehefrau, «der heimlichen Hauptaktionärin des Verlags». Nach diesem Fehlschlag stand Schlüer vor dem Nichts. In kurzer Zeit gelang es ihm jedoch, 50'000 Franken aufzubringen, um am 1. März 1979 die rechts-konservative Zeitung «Schweizerzeit» herauszugeben, das heute wichtigste Sprachrohr dieser Kräfte. Er trat 1981 der SVP bei und begann seine politische Karriere als Gemeindepräsident von Flaach.

Schwarzenbach gab Ende der Dezembersession 1978 seinen Rücktritt aus dem Nationalrat und zog sich völlig aus der Politik zurück. Im Jahr zuvor hatte er sich einer Darmkrebsoperation unterziehen müssen, von der er sich nie mehr ganz erholte. Obwohl Schwarzenbach nur eine einzige, relativ unbedeutende Abstimmung gewinnen konnte (IDA-Kredit), prägte er während zehn Jahren die schweizerische Politik wie kein zweiter. Der kritische «Tages-Anzeiger» schrieb: «Schwarzenbach tritt nicht als Verlierer ab.»⁴⁷

Der Niedergang der Schwarzenbach-Republikaner erfolgte, weil das Thema «Überfremdung» ab 1974 an Brisanz verlor. Erst mit der Umdeutung auf «Asylsuchende» ab

Mitte der achtziger Jahre durch Parteien der neuen Rechten wurde es wieder politisch instrumentalisiert. Schwarzenbach war der charismatische Führer und Kopf der Überfremdungsbewegung, ohne ihn verlor das Thema an Resonanz. Es verlor indes auch an Bedeutung, weil mit der Wirtschaftskrise 1974/75 und der Ausreise von Hunderttausenden von ausländischen Arbeitskräften die Virulenz abnahm. Damit wurde unter wirtschaftlichem Druck und stillschweigend vollzogen – auch quantitativ –, was Schwarzenbach mit seiner Initiative gewollt hatte. Er erlebte einen späten Triumph.

Von der Überfremdungsbekämpfung zu den Asyldebatten: Die SVP übernimmt das Zepter

Der Aufstieg der SVP ist eng mit der Übernahme des Themas «Ausländer und Asyl» verknüpft; sie gilt in den Augen einer ausländischen Beobachterin als bestes Beispiel einer vereinnahmenden Antiimmigrationspartei. «Sie beteiligte sich ab Anfang der 90er Jahre relativ spät an der Debatte, aber dafür sehr schrill.»⁴⁸

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre fuhr die SVP Schweiz einen eher ausländerfreundlichen Kurs. Sie plädierte für eine erleichterte Aufnahme «integrationswilliger Gastarbeiter», sprach sich für eine Vereinheitlichung der Einbürgerungsbedingungen und eine Beschränkung der Gebühren aus.⁴⁹ Weder die Wahlplattform 1979 der SVP des Kantons Zürich, unterschrieben von Christoph Blocher, noch Flugblätter und Broschüren zu den Zürcher Wahlen bis 1987 enthalten Aussagen zur Ausländer- oder Asylpolitik. Das änderte sich spätestens ab 1987, als die Zahl der Asylsuchenden mit etwa 11'000 einen vorläufigen Höchststand erreichte. Bis 1991 stieg diese Zahl auf knapp 41'000 an, ein Wert, der erst mit dem Kosovokrieg 1999 wieder übertroffen wurde. Nachdem der SVP-Pressedienst der Autopartei 1988 noch vorgesworfen hatte, ihr Vokabular erinnere an die «Propagandamaschine des Dritten Reiches»,⁵⁰ zeigte sie sich später als eifrige Nachahmerin ähnlicher Methoden. Erinnert sei an das Messerstecher-Inserat, das im Zusammenhang mit einem tatsächlichen Mord stand und das einen als Ausländer symbolisierten Mann mit Messer zeigte, oder ein Plakat, das einen fremdländisch aussehenden Mann mit dunkler Hautfarbe als Einbrecher ins Haus Schweiz charakterisierte und als Affiche gegen den «Asylmissbrauch» diente. Weitere umstrittene Symbole waren ein Filzlaus-Inserat 1992, das an die Gleichsetzung der Juden mit Insekten im Dritten Reich gemahnte, und ein Stiefel-Inserat, das die EU als totalität-faschistische Institution verunglimpfte. Blocher stand hinter all diesen Kampagnen. Er merkte, dass sie in den Medien ein enormes Echo auslösten, womit der Zweck erfüllt war. So kostete das Messerstecher-Inserat 30'000 Franken, löste aber redaktionelle Artikel für über eine Million Franken aus, rechnet man mit dem Betrag, der hätte ausgegeben werden müssen, wenn dieser Platz mit Inseraten belegt worden wäre.⁵¹

Der hausbackene Stil dieser SVP-Plakate erinnert an die Formensprache der Politpropaganda der dreissiger Jahre. Die Bildsprache blieb bieder, doch die Tonart steigerte sich von Jahr zu Jahr. Kritisierte die SVP der Stadt Zürich 1986 noch in relativ moderatem Ton: «Unsere Stadt ist mit Asylanten überlastet», und verlangte, den «Zustrom von Asylanten zu stoppen»,⁵² so zog die SVP des Kantons Zürich 1999 so

richtig vom Leder. Sie forderte den «Armee-Einsatz zur Grenzsicherung sowie zur Abschreckung» und verlangte, dass Asylbewerber, deren Gesuch abgelehnt worden sei, keine Fürsorgeleistungen erhalten sollten.⁵³

Der immer radikalere und fremdenfeindlichere Kurs der SVP der Stadt und vor allem des Kantons Zürich zahlte sich bei Wahlen aus. Der Rechtsdrall bestätigte sich auch in einer wissenschaftlichen Untersuchung. Altermatt und Kriesi zeigten, «dass zwischen 1988 und 1994 die Wählerschaft der SVP ganz klar nach rechts abdriftete und sich immer mehr dem rechtsextremistischen Potenzial annähert».⁵⁴

Auch bei den Parlamentswahlen 2003 war die Asyl- und Ausländerpolitik eines der wichtigen Felder der SVP. Zum vierten Mal in Serie wurde sie Wahlsiegerin. Ihren Wahlkampf hatte sie stark auf Asyl und Antiimmigration fokussiert (gegen «Asylmissbrauch und Ausländerkriminalität») und konnte so ihren Platz als stärkste Partei festigen. Sie erreichte knapp 27 Prozent, einen Wert, auf den seit sechzig Jahren keine Partei mehr gekommen war.

Der Erfolg der SVP zeigt, dass aus der Xenophobie politisches Kapital zu schlagen ist. Allerdings sind es heute nicht mehr die Ausländer insgesamt, vor allem nicht die als wirtschaftlich nützlich erachteten Arbeitskräfte, sondern bestimmte Gruppen wie die Asylsuchenden, denen «Schmarotzertum» vorgeworfen wird und die den Bundeshaushalt nur belasten. Selbst bei den «Papierlosen» schlägt die SVP keine besonders harten Töne an, weil diese ihren Lebensunterhalt meist selber bestreiten, und zwar in Branchen wie der Landwirtschaft, dem Bau- und Gastgewerbe, also traditionell SVP-nahen Branchen.

Der zunehmend radikale fremdenfeindliche Kurs ab Anfang der 1990er Jahre deckte sich allerdings nicht mit der Wahrnehmung der Bevölkerung. Bei einer Befragung mit der gleichen Fragestellung wie 1969 äusserten im Jahr 1995 jeweils etwa zwanzig Prozent weniger die Ansicht, die Schweiz sei «überfremdet», sie laufe Gefahr, ihre nationale Eigenart zu verlieren oder der Ausländerbestand müsse verringert werden. Insgesamt war in dieser Zeit die Einstellung gegenüber ausländischen Personen positiver geworden.⁵⁵ Zu dieser Einstellungsänderung hin zu mehr Offenheit gegenüber Fremden beigetragen hat ein distanzierteres Verhältnis zur schweizerischen Identität und den mythologisierenden Vorstellungen der geistigen Landesverteidigung.

Anmerkungen

- 1 Bei unseren Ausführungen stützen wir uns der chronologischen Abfolge entsprechend auf: Kury, Patrick: Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900–1945, Zürich 2003, und Buomberger, Thomas: Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher, Zürich 2004.
- 2 Stiftung von Schnyder von Wartensee: Bericht über die Jahre 1894 bis 1903, Zürich 1904, S. 5.
- 3 Schmid, C[arl] A[lfred]: Unsere Fremdenfrage, Zürich 1915, S. 36.
- 4 Schmid, C[arl] A[lfred]: Unsere Fremdenfrage, Zürich 1900, S. 5.
- 5 Schmid (wie Anm. 3), S. 36.
- 6 Ebd., S. 18.
- 7 Bundesblatt (Bbl.), V/1920, S. 3.
- 8 Bundesarchiv Bern (BAR), E 22 555, Grosse Expertenkommission für die Einbürgerungsfrage; BAR, E 4300 (B) 1, Bd. 6, Dossier 3/2, Niederlassungsverträge.

- 9 BAR, E 22 545, Material zur Petition der Neunerkommission vom 17. 12. 1912.
- 10 Koller, Max: Die kulturelle Überfremdung der Schweiz, Zürich 1918, S. 3.
- 11 Ehrenzeller, W[ilhelm]: Die geistige Überfremdung der Schweiz. Untersuchung zum schweizerischen Geistesleben unserer Zeit, Zürich 1917, S. 62.
- 12 Vgl. Gast, Uriel: Von der Kontrolle zur Abwehr. Die eidgenössische Fremdenpolizei im Spannungsfeld von Politik und Wirtschaft 1915–1933, Zürich 1997.
- 13 BAR, E 21 10563, An die Schweizerische Gesandtschaft in Wien, 19. 11. 1919.
- 14 Ebd., 20. 11. 1919.
- 15 Bundesratsbeschluss über Einreise, Aufenthalt, Niederlassung und Ausweisung von Ausländern. Text der bundesrätlichen Verordnung über die Kontrolle der Ausländer vom 17. 11. 1919, mit einer Einführung von Dr. Hans Frey, Chef der Fremdenpolizei des Kantons Zürich, Zürich 1919, S. 5 f.
- 16 BAR, E 21 20808.
- 17 Ebd.
- 18 Delaquis, Ernst: Im Kampf gegen die Überfremdung (Die Neuorientierung der Niederlassungspolitik). Vortrag, gehalten im Bernischen Juristenverein am 10. 1. 1921, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins, Bd. 57, Heft 2, Bern 1921, S. 49–69, hier S. 54.
- 19 Ebd., S. 63.
- 20 Ruth, Max: Wanderungen, in: Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Bd. 1, Bern 1939, S. 289.
- 21 Gast (wie Anm. 12), S. 297 ff.
- 22 BAR, E 21, 16054, Weisungen des eidg. Justiz- und Polizeidepartements zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. 3. 1931, S. 15. Titelblatt mit dem Vermerk: «*Nur für die Behörden bestimmt*» (Hervorhebungen im Original).
- 23 Ebd. (Hervorhebung im Original).
- 24 Archiv für Zeitgeschichte, SIG, 8.1.3. Einbürgerung.
- 25 Ebd.
- 26 Dezembersession 1945 im Nationalrat, zit. Riedo, René: Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970, Bern 1976, S. 112.
- 27 Ebd., S. 146.
- 28 Zit. Doleschal, Josef: Das Problem der schweizerischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Arbeitgeberpolitik der Nachkriegszeit. Unter besonderer Berücksichtigung der Jahre 1962 bis 1970, Bern 1977, S. 68.
- 29 Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen 1961, vgl. ebd., S. 70.
- 30 Schwarzenbach, James: Die Überfremdung der Schweiz – wie ich sie sehe, Zürich 1974, S. 21.
- 31 Flugblatt NA Juni 1961, Schweizerisches Sozialarchiv Zürich, Ar. 108.4.1 (Hervorhebung im Original).
- 32 Romano, Gaetano: Die Überfremdungsbewegung als «Neue soziale Bewegung». Zur Kommerzialisierung, Oralisierung und Personalisierung massenmedialer Kommunikation in den 60er Jahren, in: König, Mario, Kreis, Georg, Meister, Franziska und Romano, Gaetano (Hg.): Die Schweiz: Staat – Gesellschaft – Politik 1798–1998, Bd. 3: Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60er und 70er Jahren, Zürich 1998, S. 146.
- 33 Brief Vieli an Holzer, 16. 3. 1967, BAR, 7170 (B) 1966/67, Bd. 250.
- 34 Brief Schaffner an von Moos, 11. 5. 1967, BAR, 7170 (B) 1966/67, Bd. 250.
- 35 Ebd.
- 36 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren gegen die Überfremdung vom 29. 6. 1967.
- 37 Ebd.
- 38 Schwarzenbach, James: Im Rücken das Volk, Zürich 1980, S. 47.
- 39 Volk + Heimat, April 1968, Schweizerisches Sozialarchiv, Ar. 108.4.1.
- 40 Schwarzenbach (wie Anm. 38), S. 88.
- 41 Ebd., S. 104.
- 42 Zit. nach Drews, Isabel: James Schwarzenbach als rechtspopulistische Führerfigur in der Überfremdungsbewegung (1967–1978). Politische Laufbahn, Ideologie, Strategien und Netzwerke, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Fribourg 1999, S. 66.
- 43 Gespräch Hubacher, 25. 2. 2003.

- 44 Siehe Riedo (wie Anm. 26), S. 269.
- 45 Wahlausruft SRB 1971, Schweizerisches Sozialarchiv, Ar. 108.8.6.
- 46 Protokoll Sitzung Zentralvorstand, 28. 6. 1975, Schweizerisches Sozialarchiv, Ar. 108.8.2.
- 47 Allenbach, Beat, in: *Tages-Anzeiger*, 22. 5. 1978.
- 48 Gibson, Rachel K.: *The Growth of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*, 2000, <http://www.espch.salford.ac.uk/politics//rg/index.html>.
- 49 Aktionsprogramm 75 SVP Schweiz, Schweizerisches Sozialarchiv, QS 37.6.
- 50 www.anneepolitique.ch.
- 51 Gsteiger, Fredy: *Blocher. Ein unschweizerisches Phänomen*, Basel 2002, S. 162 f.
- 52 Wahlprospekt SVP Stadt Zürich 1986, Schweizerisches Sozialarchiv, QS 37.7.
- 53 Wahlprospekt SVP Kanton Zürich «Schlaglicht» 1999, Schweizerisches Sozialarchiv, QS 38.7.
- 54 Altermatt, Urs und Kriesi, Hanspeter: *Rechtsextremismus in der Schweiz. Organisation und Radikalisierung in den 1980er und 1990er Jahren*, Zürich 1995, S. 255 f.
- 55 Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim: *Das Fremde in der Schweiz. Ergebnisse soziologischer Forschung*, Zürich 2001, S. 38–57.