

# Binnenintegration und Außenabschließung. Zur Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und Migrationssteuerung in der Schweiz des 20. Jahrhunderts

Von Andreas Wimmer

Erst seit kurzem ist die Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und Migration zum Thema einer auch theoriegeleiteten Reflexion in den Sozialwissenschaften geworden.<sup>1</sup> Das Hauptinteresse gilt dem Widerspruch zwischen der Einbindung in den Wohlfahrtsstaat, welche aufgrund der Koppelung an den Arbeitsprozeß zum großen Teil unabhängig von der staatlichen Zugehörigkeit der Personen erfolgt, und den politischen Integrationsmechanismen, bei welchen der Staatsbürgerschaft eine zentrale Rolle zukommt. Als Konsequenz dieses Widerspruchs kommt Einwanderern der Status von lediglich halbinkludierten »denizens« zu.<sup>2</sup>

In diesem Aufsatz soll ein weiterer, bisher kaum systematisch diskutierter Aspekt dieses Gesamtzusammenhanges ins Relief gehoben werden, nämlich die enge historische und funktionale Beziehung, welche zwischen dem Aufbau wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen einerseits und von nationalstaatlichen Institutionen der Migrationssteuerung andererseits besteht. Diese Interdependenz wird am ehesten erkenn- und interpretierbar, wenn sie im Licht des umfassenderen Prozesses der modernen Nationalstaatenbildung betrachtet wird.

Konzipieren wir die Nationalstaatenbildung als zentrales Moment gesellschaftlicher Modernisierung, so gerät ins Blickfeld, was in den »großen Theorien« der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften üblicherweise ausgeblendet wird: Die Entkoppelung verschiedener funktionaler Teilbereiche war mit einem gleichzeitigen Prozeß der gesellschaftlichen *Entdifferenzierung* verbunden, in dessen Verlauf verschiedene, vormals divergierende Formen der sozialen Einbindung gemäß einem

---

1 Ulf Björklund, Ethnicity and the Welfare State, in: International Social Science Journal, 111. 1987, S. 19–30; Michael Bommers/Jost Halfmann, Migration und Inklusion. Spannungen zwischen Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (KZfSS), 46. 1994, H. 3, S. 406–424; Thomas Faist, Ethnicization and Racialization of Welfare-State Politics in Germany and the USA, in: Ethnic and Racial Studies, 19. 1995, S. 219–250; Gary P. Freeman, Migration and the Political Economy of the Welfare State, in: Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, 485. 1986, S. 51–63; Shirley Jenkins (Hg.), Ethnic Associations and the Welfare State. Services to Immigrants in Five Countries, New York 1988; Carl-Ulrich Schierup, The Right to be Different: Multiculturalism and the Racialization of Scandinavian Welfare Politics. The Case of Denmark, in: Innovation, 7. 1994, H. 3, S. 277–288.

2 Tomas Hammar, Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration, Aldershot 1990.

einziges Zugehörigkeitskriterium reorganisiert wurden<sup>3</sup>, jenem der Nationalität. Die Grundvoraussetzung der vollständigen Teilhabe im wirtschaftlichen, politischen und sozialen System moderner Gesellschaften stellt die Zugehörigkeit zur nationalen Gruppe dar, rechtlich kodifiziert im Prinzip der Staatsbürgerschaft. Die Institution der Staatsbürgerlichkeit kann also als eine Form sozialer Schließung verstanden werden.<sup>4</sup> Es handelt sich dabei nicht nur um eine Ablösung und Umformung vormals kleinräumigerer »segmentärer Differenzierungen«, sondern insofern um ein qualitativ neues Phänomen, als nun die sozialen, rechtlichen, politischen und kulturellen Grenzen nicht länger auf verschiedenen sozialräumlichen Ebenen gezogen werden (Gemeinde, Stand, Fürstentum, Reich, Christenheit etc.), sondern gleichsam auf das nationale Territorialitätsprinzip hin gebündelt werden.

Es ist diese Dimension der sozialen Schließung, der Bildung von nationalstaatlicher Gemeinschaft in hochdifferenzierten Gesellschaften, welche auch in Marshalls<sup>5</sup> bahnbrechender Analyse des Wohlfahrtsstaates weitgehend fehlt<sup>6</sup>: Sein 1949 gehaltenen Vortrag über »Citizenship and social class« läßt unberücksichtigt, daß die bürgerlichen, wirtschaftlichen, politischen und schließlich sozialen Rechte, welche im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung zu einem kohärenten Modell der Staatsbürgerschaft zusammengefügt werden, zu einem großen Teil nur Staatsangehörigen zustehen. Von deren Genuß bleibt weitgehend ausgeschlossen, wer in den nationalen Territorialstaat einwandert oder von Einwanderern abstammt.

Ich schlage also vor, die Herausbildung nationalstaatlich verfaßter Gesellschaften als einen dialektischen Prozeß zu betrachten, in dessen Verlauf sich Binnenintegration durch die Ausweitung von Staatsbürgerrechten und soziale Abschließung gegen außen wechselseitig verstärken. In der Endphase dieses Abschließungsprozesses wird auch der Zutritt zum nationalen Territorium einer strikten Kontrolle unterworfen; Migrationssteuerung kann aus dieser Perspektive als der territorial-demographische Aspekt des nationalstaatlichen Schließungsprozesses verstanden werden. Staatliche Migrationssteuerung entsteht parallel und in engem Zusammenhang mit dem Aufbau von wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen, welcher den Prozeß der Binnenintegration zum Abschluß bringt, indem der Klassenkonflikt entschärft, d.h. von einem Fundamentalkonflikt in einen Verhandlungskonflikt<sup>7</sup> transformiert wird. Gerade

3 Andreas Wimmer, L'héritage de Herder. Nationalisme, migrations et la pratique théorique de l'anthropologie, in: Tsantsa. Revue de la Société Suisse d'Ethnologie, 1. 1996, S. 4–18.

4 Rogers Brubaker, Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge, Mass. 1992; Jean Leca, Nationalité et citoyenneté dans l'Europe des immigrations, in: Jacqueline Costa-Lascoux/Patrick Weil (Hg.), Logiques d'États et immigrations, Paris 1992; Andreas Wimmer, L'État-nation – une forme de fermeture sociale, in: Archives Européennes de Sociologie, 37. 1996, H. 1, S. 163–179.

5 Thomas H. Marshall, Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M. 1992.

6 Vgl. Nira Yuval-Davis, Die ethnischen Prozesse, die Frauen und der Staat, in: Institut für Migrations- und Rassismuskforschung (Hg.), Rassismus und Migration in Europa, Hamburg 1992, S. 216–228.

7 Vgl. Albert O. Hirschman, Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society, in: Political Theory, 22. 1994, H. 2, S. 203–218.

weil die Gruppe der Staatsbürger und jene der Bezugsberechtigten im Wohlfahrtsystem auseinanderfallen, erscheint eine Kontrolle der Eintrittsbedingungen in das nationale Territorium unabdingbar, und der Aufbau eines staatlichen Migrationsregimes wird in die Hand genommen. Lucassen<sup>8</sup> hat diese These in einer vergleichenden Arbeit über die Einrichtung von staatlichen Einwanderungskontrollen in den zwanziger Jahren zu belegen versucht.

Ich möchte sie in ein theoretisches Modell der Nationalstaatenbildung integrieren, anhand des schweizerischen Beispiels erörtern und sodann auch für die spätere historische Entwicklung geltend machen. Die gesamte Argumentation wird sich – um dies vorwegzunehmen – weitgehend auf funktionale Bezüge zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen beziehen und die unmittelbar handlungsleitenden Vorstellungen erst im Schlußkapitel berücksichtigen. Zunächst soll jedoch plausibilisiert werden, inwiefern die Herausbildung nationalstaatlich verfaßter Gesellschaft als Prozeß der sozialen Schließung verstanden werden kann. Dabei werde ich mich, insbesondere was die Bedeutung des Wohlfahrtsstaates anbelangt, vorwiegend auf die kontinentaleuropäischen Entwicklungen beziehen.

### Nationalstaatenbildung als Prozeß sozialer Schließung

Die Nationalstaatenbildung läßt sich in eine kulturelle, rechtliche, politische, militärische und soziale Dimension gliedern: Der Wandel der Gemeinschaftskonzeptionen mündet in den Nationalgedanken; die verschiedenen Rechtsverbände fusionieren im Institut der Staatsbürgerlichkeit; die politischen Legitimitätsprinzipien verändern sich in Richtung Demokratie; der militärische Zwangsapparat wird mit der Einführung der allgemeinen Wehrpflicht grundlegend transformiert; zuletzt entstehen nationalstaatlich verfaßte Systeme der Solidarität zwischen Generationen und Klassen.

Als neuer Solidarverband steht die ›imaginierte Gemeinschaft‹ der Nation, wie sich Anderson<sup>9</sup> in einer inzwischen gängigen Formulierung ausgedrückt hat, d.h. die Konzeption einer politischen Schicksalsgemeinschaft, welche auf gemeinsamer Herkunft und geschichtlicher Erfahrung beruht. In der Schweiz des ausgehenden 19. Jahrhunderts beispielsweise verdichtete sich diese Vorstellung zu einem mythischen Selbstbild, demgemäß das Volk von freiheitsliebenden Hirtenbauern eine hehre Alpenwelt bewohnt und vor dem Einfluß von Unschweizerischem bewahrt.<sup>10</sup> Der Nationalis-

8 Leo Lucassen, *The Great War and the End of Free Migration in Western Europe and the United States (1880–1920)*. Unpublished paper for the workshop ›Regulation of Migration‹, Universität Nijmegen, 14.–15.12.1995.

9 Benedict Anderson, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt a.M. 1988.

10 Siehe Guy P. Marchal/Aram Mattioli (Hg.), *Erfundene Schweiz. Konstruktionen nationaler Identität*, Zürich 1992; für andere Metaphern der nationalen Gemeinschaft siehe die Literaturangaben in: Ana María Alonso, *The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism, and Ethnicity*, in: *Annual Review of Anthropology*, 23. 1994, S. 379–405; Bruce Kapferer, *Nationalist Ideology and a Comparative Anthropology*, in: *Ethnos*, 53. 1989, H. 3/4, S. 161–199.

mus impliziert auch ein neues Verhältnis zur Territorialität<sup>11</sup>: Das unmittelbare Umfeld einer Dorf- oder Quartiergemeinschaft mit dem Geflecht von Freundschafts-, Verwandtschafts- und Berufsverbindungen stellt nicht länger den Horizont der Solidaritätserwartungen dar, sondern nun wird die Idee gegenseitiger Verbundenheit und Fürsorge auf die nationale Großgruppe übertragen.<sup>12</sup> Die Grenzen des Staatsgebietes bilden jetzt die Linie, jenseits deren die Welt des Fremden, der Unsicherheit und Rechtlosigkeit beginnt.

Parallel zu diesem Wandel der Solidaritätskonzepte schließt sich die nationale Großgruppe auf der Ebene des Rechts gegen außen ab. Die Bürger der neuen Nationalstaaten erwarben sich nach und nach Grundrechte wie die wirtschaftlichen Freiheiten und das Recht auf politische Partizipation, wodurch sich die imaginierte nationale Gemeinschaft zur ›Rechtsgenossenschaft‹ entwickelte, um erneut einen Begriff Max Webers<sup>13</sup> zu verwenden. Denn die Ausübung dieser Rechte wurde an den Besitz der Staatsbürgerschaft gebunden – der Universalismus der Menschenrechte kippte schnell in den Partikularismus nationaler Rechtsstaatlichkeit um. Während nach und nach die Grundrechte auf freie wirtschaftliche Betätigung, auf Rechtsgleichheit, auf Meinungsfreiheit sowie auf politische Teilhabe erkämpft wurden, erweiterte und vertiefte sich die nationale Abschließung als Rechtsgenossenschaft. Sie umfaßt schließlich Arm und Reich, Land und Stadt, Frau und Mann, sofern sie Mitglieder der nationalen Gemeinschaft sind.

Parallel zur rechtlichen verläuft die politische Abschließung. Im Gegensatz zu den ›multi-kulturellen‹ Großreichen wie der österreich-ungarischen Monarchie oder dem osmanischen Sultanat wird zunächst die Bürokratie und das bürokratische Verfahren gemäß dem Nationalprinzip reorganisiert. Zugang zur Staatsmacht und zu den Diensten der neuen Bürokratie erhält fortan nur, wer sich als Mitglied der nationalen Gemeinschaft ausweisen kann. Eine fremdethnische Mamluken- oder Janitscharenschicht in Verwaltung oder Militär ist in modernen Nationalstaaten ebensowenig denkbar wie die mittelalterliche Herrschaft französischsprachiger Adelige über deutsche Bauern und Bürger.<sup>14</sup> Denn gemäß der nun vorherrschenden Theorie politischer Legitimität haben Herrschende und Beherrschte derselben nationalen Gemeinschaft zu entstammen, damit eine demokratische Kontrolle der Regierungstätigkeit möglich wird – nun wird nicht länger im Namen Gottes, sondern in jenem eines Volkes

11 Vgl. Wimmer, *L'État-nation – une forme de fermeture sociale*.

12 Zur Homogenisierung der Identitätsterritorien Ernest Gellner, *Nationalismus und Moderne*, Berlin 1991; für Frankreich Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen: The Modernisation of Rural France, 1870–1914*, London 1979; für die entsprechenden Versuche in der Schweiz Regina Bendix, *National Sentiment in the Enactment and Discourse of Swiss Political Ritual*, in: *American Ethnologist*, 19. 1992, H. 4, S. 768–790.

13 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (1922), Tübingen 1985, S. 23.

14 Vgl. Andreas Kappeler (Hg.), *The Formation of National Elites. Comparative Studies on Governments and Non-Dominant Ethnic Groups in Europe, 1850–1940*, Bd. VI, Dartmouth 1992.

regiert.<sup>15</sup> Um die Grenzen dieses Volkes zu bestimmen, bietet sich der Rekurs auf die nationale Gemeinschaft als Alternative zu einem unpraktikablen Universalismus geradezu an. Auf diese Weise verschränken sich das demokratische Projekt und der Kampf um nationale Souveränität wechselseitig.<sup>16</sup>

Damit veränderte sich auch die Rolle des staatlichen Gewaltapparates. In vormodernen Reichen stellte das Militär ein Herrschaftsinstrument der Könige und Fürsten dar, welches legitimerweise sowohl gegenüber den Armeen anderer Herren eingesetzt werden konnte als auch gegen unbotmäßige Untertanen. Die ethnisch-nationale Zusammensetzung der Truppen spielte deshalb keine Rolle; Söldner galten im Vergleich zu zwangsrekrutierten Soldaten aus der Region nicht als unzuverlässiger. Sobald aber die Nation zur Rechtsgenossenschaft wird, welche ihren Staat demokratisch kontrolliert, ist jedermann aufgerufen, diesen Staat und sein Territorium gegen Eindringlinge zu verteidigen. Da Fremdherrschaft aus nationalistischer Perspektive den übelsten aller denkbaren Zustände darstellt, müssen alle Bürger der Nation zum Wehrdienst eingezogen werden können. Die neue nationalstaatliche Ordnung beinhaltet einen Tausch des Rechts auf demokratische Partizipation gegen eine Loyalitätsverpflichtung, deren extremster Ausdruck das Blutopfer des Bürgers für seinen Staat darstellt.<sup>17</sup>

Das hochbürgerliche Gesellschaftsmodell des ausgehenden 19. Jahrhunderts war bald damit konfrontiert, daß das Ideal der nationalen Solidargemeinschaft immer mehr in Widerspruch zur Tatsache geriet, daß sich die Lebenschancen von Arbeitern und Bürgern auseinanderentwickelten. Das *Laissez faire* gegenüber der von den Zwängen und Fürsorgepflichten der ständischen Gesellschaft entbundenen Wirtschaft führte zum Phänomen des Pauperismus und zur politischen Organisation der Arbeiterschaft, die dem Modell des Nationalstaates jenes der internationalistischen Weltrevolution gegenüberzustellen begann. Über den Wohlfahrtsstaat erfolgte schließlich die Einbindung der Arbeiterschaft in die nationalstaatliche Ordnung<sup>18</sup>, und es wurde das Risiko von Armut, Krankheit und Alter kollektiviert.<sup>19</sup> Mit Claus Offe<sup>20</sup> gilt es zu betonen, daß der Sozialstaat nicht als kumuliertes Ergebnis rationa-

15 Reinhard Bendix, *Kings to People: Power and the Mandate to Rule*, Berkeley 1979; Andreas Wimmer, *Who Owns the State? Understanding Ethnic Conflict in Post-Colonial Societies*, in: *Nations and Nationalism*, 3. 1997, H. 4, S. 631–665.

16 Vgl. Guy Hermet, *Histoire des nations et du nationalisme en Europe*, Paris 1996; den idealtypischen Fall dieser Verschränkung stellt die Französische Revolution dar, vgl. Otto Dann/John Dinwiddy (Hg.), *Nationalism in the Age of the French Revolution*, London 1988.

17 Eine detailliertere Analyse des Zusammenhangs zwischen allgemeiner Wehrpflicht und der Entwicklung demokratischer politischer Systeme findet sich bei Stanislaw Andreski, *Military Organization and Society*, Berkeley 1968; Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven 1989, S. 245ff.

18 Michael Shalev, *The Social Democratic Model and Beyond: Two »Generations« of Comparative Research on the Welfare State*, in: Richard F. Tomasson (Hg.), *The Welfare State, 1883–1983*, Greenwich 1983.

19 Abram de Swaan, *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt a.M. 1993.

20 Claus Offe, *Democracy Against the Welfare-State? Structural Foundations of Neo-Conservative Political Opportunities*, in: *Political Theory*, 15. 1987, H. 4, S. 501–537.

ler individueller Risikominimierung interpretiert werden kann. Er bleibt vielmehr an die Leitidee der nationalen Schicksals- und Solidaritätsgemeinschaft gebunden und hätte außerhalb dieses ideologischen und institutionellen Rahmens nicht entstehen können.<sup>21</sup>

Der Prozeß der gesellschaftlichen Binnenintegration und sozialen Abschließung gelangt also mit der Herausbildung wohlfahrtsstaatlicher Regimes an sein vorläufiges Ende. Er implizierte eine gleichzeitige Entdifferenzierung der Mechanismen von Einbindung und Ausgrenzung: Die ideologischen, rechtlichen, politischen und militärischen Inklusionsmechanismen, welche vormals gemäß unterschiedlicher Kriterien sozialer Zugehörigkeit organisiert waren, orientierten sich nun alle nach dem Prinzip nationaler Gemeinschaftlichkeit. Mit jedem Integrationssschritt werden neue Kategorien von Personen zu Fremden erklärt und aus dem nationalen Solidarverband ausgegrenzt: Die Entstehung nationaler Gemeinschaften geht mit jener von ›ethnischen Minderheiten‹ einher<sup>22</sup>; die Einrichtung von kohärenten Modellen der Staatsbürgerlichkeit läuft parallel zum Ausschluß von ›Fahrenden‹ und ›Ausländern‹; die Demokratisierung und Nationalisierung der Regierung führt zur Delegitimierung von ›Fremdherrschaft‹ und häufig zur Vertreibung fremdethnischer Staatseliten oder Bevölkerungsgruppen sowie zur sukzessiven rechtlichen Schlechterstellung von Zugezogenen<sup>23</sup>; die Nationalisierung des Militärs zum Ende des Söldnertums als Frühform von Arbeitsmigration. Mit der Entschärfung des Klassenkampfes durch die wohlfahrtsstaatlichen Integrationsmechanismen schließt sich die nationale Solidargemeinschaft schließlich auch territorial-demographisch ab, und die Kategorie der ›Fremdarbeiter‹ wird geschaffen: Es entstehen jene komplexen institutionellen Regelungen, welche die Zutrittsbedingungen in den nationalen Solidarverband regeln, die Einwanderungsbewegungen einer staatlichen Kontrolle unterwerfen und gemäß den Interessen der nationalen Volkswirtschaften zu steuern versuchen.

21 Die Nationalstaatenbildung kann also nicht als funktionales Korrelat gesellschaftlicher Modernisierung erklärt werden (Gellner, Nationalismus und Moderne), und ebensowenig hilft uns der Hinweis auf die *longue durée* ethno-nationaler Gemeinschaftlichkeit, den Anthony D. Smith, *Gastronomy or Geology? The Role of Nationalism in the Reconstruction of Nations*, in: *Nations and Nationalism*, 1. 1995, H. 1, S. 3–24, immer wieder variiert (vgl. Andreas Wimmer, *Interethnische Konflikte. Ein Beitrag zur Integration aktueller Forschungsansätze*, in: *KZfSS*, 47. 1995, H. 3, S. 530–559; ders., *L'État-nation – une forme de fermeture sociale*). Der Erfolg des Nationalstaates verdankt sich vielmehr der Tatsache, daß ein Interessenkompromiß zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zustande kam, nämlich ein Tausch von politischer Loyalitätszusicherung gegen das Versprechen sozialer Sicherheit und politischer Teilhabe (ebd.). In der nationalistischen Sprache lassen sich die Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen ausdrücken. Gerade weil in der nationalstaatlichen Ordnung eine größere Zahl von Menschen kommunikativ und politisch aufeinander bezogen wird als jemals zuvor, muß der Nationalismus ideologisch arm und relativ diffus bleiben, denn nur dank seiner ausgeprägten Polysemie und Primitivität kann er aus den unterschiedlichsten Interessenspositionen heraus Sinn machen (vgl. zur Theorie des ›kulturellen Kompromisses‹ Andreas Wimmer, *Kultur. Zur Reformulierung eines ethnologischen Grundbegriffs*, in: *KZfSS*, 48. 1996, H. 3, S. 401–425).

22 Brackette F. Williams, *A Class Act: Anthropology and the Race to Nation Across Ethnic Terrain*, in: *Annual Review of Anthropology*, 18. 1989, S. 401–444.

23 Gérard Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX–XX siècles*, Paris 1989.

Diese These gilt es nun anhand des schweizerischen Beispiels genauer zu untersuchen. Ich werde dabei in der Form eines sozialhistorischen Rückblicks verfahren und zu zeigen versuchen, daß der Aufbau eines Migrationsregimes zeitgleich mit der Einrichtung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen erfolgte und daß die Dialektik von wohlfahrtsstaatlicher Einbindung und migrationssteuernder Abgrenzung auch den weiteren Verlauf der schweizerischen Migrationsgeschichte entscheidend prägte.

### Die liberale Ära 1848–1914

Wie überall in Europa<sup>24</sup> zeichnete sich auch die Schweizer Vorkriegszeit durch eine aus heutiger Sicht geradezu erstaunliche Freizügigkeit gegenüber Migrationsbewegungen aus.<sup>25</sup> Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurde ein umfassendes System von Verträgen mit 21 europäischen und amerikanischen Staaten geschaffen, welche für deren Angehörige die Aufenthalts- und Niederlassungs- sowie eine weitgehende Berufs- und Bewegungsfreiheit vorsahen.<sup>26</sup> In fast allen Bereichen, mit Ausnahme der Pflicht zur Leistung von Militärdienst sowie der politischen Rechte, waren die Zugezogenen unmittelbar nach ihrer Einreise Inländern gleichgestellt.<sup>27</sup> Die schweizerischen Behörden hatten lediglich die Möglichkeit, Ausländer aus Vertragsstaaten (sie machten 95% der ausländischen Bevölkerung aus), welche straffällig geworden waren, die innere Sicherheit bedrohten, »polizeiwidriges« Verhalten an den Tag legten oder »aus besonderen Gründen der Gesundheits-, Sitten- oder Armenpolizei« als unerwünscht galten, wie es in zeitgenössischer Formulierung hieß<sup>28</sup>, des Landes zu verweisen. Die Wirtschaft machte von den nahezu uneingeschränkten Möglichkeiten, ausländische Arbeitskräfte zu rekrutieren, in den Wachstumsjahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg regen Gebrauch. Der Bedarf insbesondere in der Bauwirtschaft, der Textil- und Metallindustrie war offenbar derart groß<sup>29</sup>, daß der ausländische Anteil der Wohnbevölkerung kontinuierlich und mehr oder weniger im Gleichtakt mit der konjunkturellen Entwicklung von 3% im Jahre 1850 auf über 15% (ohne Saisonarbeiter) im Jahre 1910 stieg, bereits damals nach Luxemburg der höchste Anteil in allen europäischen Ländern.<sup>30</sup>

- 24 Klaus J. Bade, *Masseneinwanderung und Arbeitsmarkt im deutschen Nordosten von 1880 bis zum Ersten Weltkrieg*, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 20. 1980, S. 265–323; Gary Cross, *Immigrant Workers in Industrial France. The Making of a New Laboring Class*, Philadelphia 1983; Noirel, *Le creuset français*.
- 25 Zur Vorgeschichte s. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny/Martin Killias, *Switzerland: Remaining Swiss*, in: Daniel Kubat (Hg.), *The Politics of Migration Policies. Settlement and Integration. The First World into the 1990s*, New York (Center for Migration Studies) 1993.
- 26 Eduard von Waldkirch, *Die Grundsätze des Niederlassungsrechts der Fremden in der Schweiz*, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 42. 1923, S. 56–95.
- 27 Rudolf Schlaepfer, *Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg*, Zürich 1969, S. 87–98.
- 28 Ebd., S. 86.
- 29 Vgl. Madelyn Holmes, *Forgotten Migrants. Foreign Workers in Switzerland before World War I*, London 1988.
- 30 Schlaepfer, *Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg*, S. 8f.

In unserem Zusammenhang interessiert die Beziehung zwischen Arbeitsmigration und der damaligen Armenfürsorge. Mit der Bundesverfassung von 1848, welche den Staatenbund in einen föderalistischen Bundesstaat transformierte und im europäischen Vergleich einen ausgeprägt republikanischen und liberalen Charakter aufwies, wurde die freie Wahl des Wohnorts auf dem gesamten Staatsterritorium für alle Bürger durchgesetzt. Die Armenfürsorge blieb jedoch Sache der Bürgergemeinden; sie hatten ihre verarmten Bürger in ihre Armenhäuser, welche sie teilweise mit den Erträgen von Gemeindebesitz finanzierten, aufzunehmen oder dem Wohnsitzkanton entsprechende Unterstützungsleistungen zu zahlen.

Was geschah mit ausländischen Staatsangehörigen, welche armengenössig wurden? In einigen Staatsverträgen – und über die Meistbegünstigungsklausel praktisch in allen übrigen – wurde festgehalten, daß die Zugezogenen bei vorübergehender Fürsorgeabhängigkeit dieselben Rechte wie die ortsansässigen Bürger genießen sollten. Eine langfristige Bedürftigkeit stellte dagegen gemäß Vertrag einen Grund für die Rückschaffung der Eingewanderten dar. Da diese jedoch eine Übernahmezusicherung der Heimatbehörden erforderte, war sie oft nur mit großen Schwierigkeiten durchzusetzen. In vielen größeren Städten wie Basel oder Zürich wurde in der Praxis auch bei lang dauernder Unterstützungspflicht nur selten von der Möglichkeit der Rückschaffung Gebrauch gemacht. Weil insbesondere die italienischen Arbeitsmigranten immer häufiger nicht nur im Sommer während der Dauer ihres Vertrages, sondern auch im Winter mit ihrer Familie in der Schweiz blieben, stiegen die Aufwendungen der Gemeinden und Kantone für die Unterstützung kranker oder bedürftiger ausländischer Staatsangehöriger an. Häufig wurden ausländische Arme auch von privaten oder freiwilligen Institutionen der Fürsorge betreut. In den Jahren 1910 bis 1912 sollen die Kosten, welche den Kantonen aus den Unterstützungsverpflichtungen für Ausländer erwachsen, etwa die Hälfte der gesamten öffentlichen und privaten Aufwendungen betragen haben.<sup>31</sup> Die Kantone und Gemeinden begannen, sich ob der Last zu beschweren, und forderten eine Zentralisierung des Armenwesens oder zumindest eine finanzielle Beteiligung des Bundes sowie internationale Vereinbarungen, welche die Ausschaffung mittelloser Ausländer erleichtern würden – allesamt Postulate, welche vor dem Ersten Weltkrieg keine Chance einer Realisierung hatten.

Allerdings stellte die Armutproblematik in der politischen Debatte zur ›Ausländerfrage‹ eher einen Nebenschauplatz dar. Der massive Zustrom ausländischer Arbeitskräfte wurde nicht primär als Problem der ausländischen Konkurrenz um Arbeitsplätze oder als Belastung der Armenfürsorge thematisiert; von wenigen Ausnahmen abgesehen, spielte auch die ›Bedrohung der schweizerischen Eigenart‹ keine bedeutende Rolle im Argumentationsarsenal der Immigrationsgegner. Die anfänglichen Vorbehalte der schweizerischen Arbeiterbewegung gegenüber den ausländischen Gewerkschaften und den nicht organisierten Saisonarbeitern schwanden mit der Zeit dahin und wichen einem prononcierten Internationalismus.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Ebd., S. 96.

<sup>32</sup> In der gewerkschaftlichen Basis stieß diese Politik allerdings nicht immer auf Verständnis, und in einigen der Auseinandersetzungen zwischen Altansässigen und Zugewanderten spielte die



Entsprechend dem damaligen republikanischen Selbstverständnis der schweizerischen politischen Elite stand vielmehr die Frage der politischen Loyalität im Zentrum der Diskussionen. In der Hochzeit kolonialer Expansion griff die Befürchtung um sich, die zahlreichen ausländischen Staatsangehörigen könnten den Vorwand für eine Annexion liefern. Teilweise wurde gar auf die Vorgeschichte des Burenkrieges als Schreckbild einer derartigen kolonialen Inbesitznahme verwiesen.<sup>33</sup> Der in den Nachbarländern um sich greifenden patriotischen Hochstimmung stand die bürgerliche Schweiz eher ratlos gegenüber, da aus naheliegenden Gründen eine sprachlich kulturelle oder gar eine rassentheoretische Begründung des schweizerischen Nationalismus Schwierigkeiten bereiteten<sup>34</sup> und da insbesondere im italienisch- bzw. deutschsprachigen Teil zahlreiche italiano- respektive germanophile Zirkel und politische Klubs zentrifugale Kräfte zu entfalten begannen. Die freisinnige (liberale), der republikanischen Tradition verpflichtete Staatsklasse versuchte daher, sekundiert durch die Arbeiterbewegung, die Problematik durch eine Umstellung auf das *ius soli* zu lösen, wobei dessen wenige Jahrzehnte zuvor erfolgte Einführung in Frankreich als Orientierungspunkt diente. Nach längeren Diskussionen, Verhandlungen und der Kenntnisnahme verschiedenster Expertenberichte legte der Bundesrat schließlich im Jahre 1914 einen entsprechenden Gesetzentwurf vor.

Der Verlauf der Debatte zeigt, daß die Frage der Armenunterstützung einen der Hauptstreitpunkte darstellte – neben jener der Doppelbürgerschaft mit den möglichen internationalen politischen Verwicklungen. Insbesondere die Kantone fürchteten bei der Einführung des *ius soli* einen Anstieg der Unterstützungslasten ihrer Gemeinden und machten deshalb von der 1903 in der Verfassung eröffneten Möglichkeit, bei der Erteilung des Bürgerrechts das Territorialprinzip zu befolgen, keinen Gebrauch. Verschiedene Vorschläge versuchten diese Problematik entweder durch die Einführung eines genuinen schweizerischen Indigenats – bis heute wird das Bürgerrecht *qua* Einbürgerung in eine Gemeinde und einen Kanton erworben – und einer entsprechenden Zentralisierung des Armenwesens oder durch Bundesbeiträge an die Armenkassen der Gemeinden und Kantone zu entschärfen. Zu einer Volksabstimmung kam es indessen aufgrund des Ausbruchs des Ersten Weltkrieges nicht.

In bezug auf die hier zu entwickelnde Problematik lassen sich die Vorkriegsverhältnisse folgendermaßen interpretieren: Der Prozeß nationalstaatlicher Schließung umfaßte erst die Institution der Staatsbürgerschaft, die politischen Rechte sowie die militärischen Pflichten, hatte sich jedoch im Rahmen des liberal-republikanischen

---

schweizerische Arbeiterschaft eine gewisse Rolle. Im größten derartigen Konflikt, den Pogromen gegen die italienische Wohnbevölkerung in Zürich-Aussersihl von 1896, kam allerdings weder der Arbeiterschaft als Akteur noch der Lohn- oder Streikbrecherfrage eine große Bedeutung zu, vielmehr wurden den Italienern ‚Kriminalität‘, ‚Messerheldentum‘ sowie allgemein anstößiges Verhalten vorgeworfen; s. Schlaepfer, Die Ausländerfrage in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg, S. 141.

33 Vgl. Gaetano Romano, Zeit der Krise – Krise der Zeit. Identität, Überfremdung und verschlüsselte Zeitstrukturen, in: Andreas Ernst/Erich Wigger (Hg.), Die neue Schweiz? Eine Gesellschaft zwischen Integration und Polarisierung (1910–1930), Zürich 1996.

34 Vgl. Marchal/Mattioli (Hg.), Erfundene Schweiz; Bendix, National Sentiment.

Gesellschaftsmodells noch nicht auf den wirtschaftlichen oder sozialen Bereich ausgedehnt. Die Systeme sozialer Sicherung blieben dezentral organisiert und an die vernationalstaatliche Institution der Kommune gekoppelt. Entsprechend wurde die Entstehung massenhafter Arbeitsmigration, eine Konsequenz des wirtschaftlichen Liberalismus, primär als Problem der politischen Loyalität – dem Auseinanderfallen von Wohnbevölkerung und Souverän – thematisiert, und es wurden Lösungsvorschläge im Bereich der Einbürgerungsregelung gesucht. Die Einführung staatlicher Migrationskontrollen stand damals nicht zur Debatte.

### Entstehung von Wohlfahrtsstaat und Migrationssteuerung 1914–1949

Dies änderte sich bereits im Verlauf des Ersten Weltkrieges, als die staatlichen Kontrollmöglichkeiten plötzlich massiv erweitert wurden.<sup>35</sup> Bei Kriegsausbruch reduzierte sich die ausländische Bevölkerung aufgrund der Mobilmachung rapide; die Staatsverträge mit den Nachbarländern wurden außer Kraft gesetzt und Ende des Jahrzehnts gekündigt.<sup>36</sup> Im Jahre 1917 führte die Regierung per Kriegsrecht eine erstmalige zentrale Kontrolle über die Einreise und Niederlassung von Ausländern ein – fast gleichzeitig mit Frankreich und den Niederlanden.<sup>37</sup> Die Erteilung einer Bewilligung zur Einwanderung und Niederlassung wurde nun von der ›Aufnahmefähigkeit des Landes‹ sowie der Person des Einwanderers abhängig gemacht.<sup>38</sup> Grundsätzlich existierte kein Recht auf Einreise oder Niederlassung mehr, sondern es stand im freien Ermessen des neu gegründeten ›Zentralamts für Ausländerpolizei‹, eine Bewilligung zu erteilen oder zu verweigern. Die Einführung dieser Notverordnung stand im Zusammenhang mit der Angst vor Saboteuren, Spionen sowie unkontrollierbaren Strömen von Deserteuren und Flüchtlingen.<sup>39</sup> 1919 wurde eine erste, von patriotischen Bewegungen lancierte Gesetzesinitiative eingereicht, welche die erleichterte Ausweisung von politisch unliebsamen Ausländern sowie die Verhinderung von deren Einbürgerung vorsah – allerdings immer noch gekoppelt an die Ein-

35 Hoffmann-Nowotny/Killias, Switzerland: Remaining Swiss; Hans Mahnig, La politique suisse à l'égard des étrangers. Unveröffentlichte Magisterarbeit des Institut d'études politiques de Paris, Paris 1991, Kap. 2, 3; Josef Martin Niederberger, Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz – Strukturen, Prozesse, Wirkungen, in: Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny/Karl-Otto Hondrich, Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz: Segregation und Integration. Eine vergleichende Untersuchung, Frankfurt a.M. 1982; Angela Garrido, Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers. Histoire et société contemporaine (Etudes et mémoires de la section histoire de l'Université de Lausanne, Bd. 7), Lausanne 1987.

36 Gérard Arlettaz, Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse, in: Relations Internationales, 54, 1988, S. 161–179.

37 Frank Caestecker, The Changing Modalities of Regulation of International Migration within Continental Europe, 1870–1940. Unpublished paper for the workshop ›Regulation of Migration‹, Universität Nijmegen, 14.–15.12.1995.

38 Max Ruth, Das Fremdenpolizeirecht der Schweiz, Zürich 1934.

39 Arlettaz, Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse.

führung des *ius soli* für in der Schweiz Geborene.<sup>40</sup> Die Initiative kam der bürgerlichen Regierung insofern gelegen, als sie nach dem Höhepunkt des Klassenkonfliktes in der Schweiz, dem niedergeschlagenen Generalstreik von 1918, eine zusätzliche Handhabe gegen die »sozialistische Unterwanderung« bot. Die Initiative wurde in der Volksabstimmung verworfen, die auf nationale Abwehr und staatliche Kontrolle ausgerichtete Politikrichtung war jedoch vorgegeben.

Die Kriegsrechtspraxis wurde 1925 durch einen in der Volksabstimmung angenommenen Verfassungsartikel legitimiert, welcher die Kompetenz des Bundes im Bereich der Ausländerpolitik festschrieb. Das dazugehörige Gesetz von 1931 ist bis heute in Kraft und sieht die Verknüpfung von Anwesenheits- und Arbeitsbewilligung vor, einen großen Ermessensspielraum der Behörden, da sämtliche Details auf Verordnungsebene geregelt werden, sowie eine im Vergleich zur Vorkriegszeit fundamentale rechtliche Schlechterstellung der Zugezogenen. Sie können weder einen Anspruch auf Einreise noch auf Niederlassung, noch auf freie Wahl des Berufs und Arbeitsortes geltend machen. Maßgebend für die Erteilung, Verlängerung oder aber den Entzug einer Aufenthaltsbewilligung werden die »geistigen und wirtschaftlichen Interessen sowie der Grad der Überfremdung des Landes«.<sup>41</sup> Der Begriff der »Überfremdung« hatte, wie bei seinem erstmaligen öffentlichen Gebrauch im Jahre 1910, immer noch eine weitgehend politische Konnotation: Er drückte eine – durch die Kriegseignisse noch bestärkte – Angst vor politischer Instabilität aus, verursacht, sei es durch großdeutsche, -italienische oder -französische Bestrebungen, sei es durch die Infragestellung der bürgerlichen Vormachtstellung im sozialistischen Programm.

Parallel zum Aufbau von strikten Einreisekontrollen und zur nationalstaatlichen Regulierung des Arbeitsmarktes verstärkte sich die Abschließung auf anderen wirtschaftlichen Gebieten. So enthielt beispielsweise das 1919 eingeführte neue Aktienrecht Bestimmungen, welche die Beherrschung schweizerischer Aktiengesellschaften durch ausländische Staatsbürger (»wirtschaftliche Überfremdung«) erschweren sollten. Allgemein stieg die wirtschaftliche Regulationsmacht des Staates enorm an, und die vormals ungehindert fließenden Handelsströme hatten zunehmend höhere Mauern nationaler Schutzzölle zu überwinden.

Die territorial-demographische und wirtschaftliche Abschließung erfolgte exakt zu derselben Zeit, als erste sozialstaatliche Institutionen auf Bundesebene eingerichtet wurden<sup>42</sup>: 1914 und 1918 wurde die bereits 1890 in einem Verfassungsartikel vorgesehene Einführung der allgemeinen Kranken- und Unfallversicherung – beide nach Bismarckschem Vorbild konzipiert – auf Gesetzesstufe realisiert. 1917 richtete die Zentralregierung einen Fonds der Arbeitslosenfürsorge ein, welcher in Härtefällen bescheidene Unterstützung gewährte. Ab 1919 subventionierte der Bund bereits bestehende gewerkschaftliche und private Arbeitslosenkassen. Fünf Jahre später

40 Garrido, *Le début de la politique fédérale à l'égard des étrangers*, Kap. 2.

41 ANAG (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer), Art. 16, Abs. 1.

42 Das folgende nach Helmut Puttner, *Wohlfahrtsstaat und Föderalismus in der Schweiz: Vom »kantonalen« zum eidgenössischen Wohlfahrtsstaat*, Diss. Bamberg 1983.

wurde dann ein entsprechendes Subventionsgesetz erlassen, welches einen 40prozentigen Bundesanteil vorsah.<sup>43</sup> Ab 1930 nahm der Bund die direkte Arbeitslosenunterstützung wieder auf, teilweise auch durch die Finanzierung entsprechender kantonaler Fürsorgefonds.<sup>44</sup>

Auch im Bereich der Altersvorsorge und der Hinterbliebenenrenten wurden nach dem Ersten Weltkrieg die Grundpfeiler eines modernen Wohlfahrtsstaates gelegt, 1925 durch einen Verfassungsartikel und 1947 durch ein entsprechendes Ausführungsgesetz, das ein allgemeines Obligatorium und eine existenzsichernde Grundrente vorsah. Die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) galt in den Augen ihrer Schöpfer als »Werk der Eintracht über den zahlreichen politischen, konfessionellen und wirtschaftlichen Strömungen« des Landes, wie sich ein damaliges Regierungsmitglied ausdrückte.

Der schrittweise Aufbau eines wohlfahrtsstaatlichen Regimes erfolgte weitgehend auf Druck der organisierten Arbeiterschaft, welche nach der Einführung des Proporzwahlrechts (1919) für das nationale Parlament auch politisch an Gewicht gewann. In den Jahren unmittelbar vor und während des Zweiten Weltkrieges institutionalisierte und verfestigte sich dieser Kompromiß: 1937 durch das Friedensabkommen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, bald darauf durch die Beteiligung der Sozialdemokratie an der Allparteienregierung. Die politische Einbindung der Arbeiterschaft ging Hand in Hand mit dem Aufbau eines nationalen Mythos. Im europäischen Vergleich verbreitete sich die nationalistische Selbstbeschreibung sehr spät: Erst nach und nach konnten die im alten Staatenbund gewachsenen kommunalen und kantonalen Identitätshorizonte zusammengeschmolzen werden, und erst in den dreißiger Jahren gewann eine übergreifende nationale Identität in der Alltagswelt an Bedeutung. Ritueller Kristallisationspunkt dieses Prozesses stellte die »Landesausstellung« von 1939 dar, welche das Bild der neutralen und wehrhaften, auf ihren Tödschen Tugenden gründenden Alpenrepublik beschwor, die den sie umgebenden feindlichen Mächten trotz »Überfremdung« meint spätestens von nun an immer auch die Gefahr der kulturellen Unterwanderung durch »wesensfremde Elemente«, die Unterbrechung der historischen Ader, welche den Rütlichswur der Urzeit mit der eidgenössischen Tradition der Gegenwart verbindet.

Aus der liberal-republikanischen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts, welche lediglich im politisch-militärischen Bereich nationalstaatlich abgeschlossen war, kristallisierten sich also zeitgleich und im Gleichtakt wirtschaftliche und ideologische Abgrenzungen entlang nationaler Linien heraus. Dieser Abschließungsprozeß war mit einem Schub an Binnenintegration verbunden, welcher in der politischen und sozialstaatlichen Einbindung der Arbeiterschaft seinen Höhepunkt fand und durch die Nationalisierung der identifikatorischen Konstrukte untermauert wurde.

43 Ebd., S. 197ff.

44 Bis 1982 blieb es allerdings den Kantonen überlassen, eine obligatorische Arbeitslosenversicherung aufzubauen, was in der Hälfte der Kantone vor 1933 geschah.

Mit der Binnenintegration ging die territorial-demographische Abschließung einher: Nun wurden die Einreise und Niederlassung von Ausländern von einer staatlichen Bewilligung abhängig gemacht. Daß es diese Logik der Binnenintegration bei gleichzeitiger Außenabschließung ist, welche zur Einführung eines Migrationsregimes führt und nicht etwa ein zunehmender ›Migrationsdruck‹, zeigt die Tatsache, daß der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung nach dem Ersten Weltkrieg kontinuierlich – und aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung weitgehend selbstreguliert – bis auf 5% kurz vor Ausbruch des Zweiten Krieges sank. Am Ende dieses Prozesses von Binnenintegration und Außenabschließung steht in den fünfziger Jahren das vollausgebildete nationalstaatliche Modell, wie ich es im ersten Kapitel idealtypisch skizziert habe. In den ersten Jahrzehnten nach dem Krieg entfaltet es sich zur vollen Blüte, zu einer Art schweizerischem Fordismus: Die Sonderfallidentität der Kriegszeit verbindet sich mit dem Antikommunismus des kalten Krieges<sup>45</sup>, die Einrichtung von Sozialversicherung nach dem Muster des Beveridge-Plans mit dem rasanten Aufschwung der Exportindustrie und die demokratische Legitimation gesellschaftlicher Ungleichheit mit der Expansion des Massenkonsums.<sup>46</sup>

### Das Gastarbeitermodell 1948–1963

Weil die Schweiz vom Zweiten Weltkrieg verschont blieb und weil weder Arbeitskräfte aus Kolonialgebieten noch Vertriebene oder Flüchtlinge aus dem Osten (wie in Deutschland) zur Verfügung standen, geht die Migrationsgeschichte der Nachkriegszeit um nahezu ein Jahrzehnt derjenigen der übrigen europäischen Länder voraus – im Gegensatz zur Entwicklung des Sozialstaates, welcher im Vergleich mit der Entwicklung in den übrigen OECD-Staaten mit 20jähriger Verspätung und auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau ausgebaut wurde.<sup>47</sup> Die schweizerische Industrie verfügte dank einer funktionierenden Infrastruktur gegenüber den Nachbarländern über einen Konkurrenzvorsprung, der sich unmittelbar nach Kriegsende in einem eigentlichen Boom und einem akuten Arbeitskräftemangel ausdrückte. Bereits 1948 wurde mit Italien ein Rekrutierungsabkommen abgeschlossen. Es garantierte den Arbeitern aus dem Süden weder Familiennachzug noch Arbeitslosen- oder Alters- und Hinterbliebenenversicherung, noch Anspruch auf einen Stellenwechsel, jedoch Lohngleichheit und gleiche Arbeitsbedingungen. Legale Grundlage für diese Art von Wanderarbeit bildeten die aufenthaltsrechtliche Kategorie der ›Jahresaufenthalter‹ und insbesondere diejenige der ›Saisonniers‹, welche in dieser Zeit erstmals im Detail definiert wurden.

45 Kurt Imhof, *Medienereignisse als Indikatoren sozialen Wandels. Ein Beitrag zu einer Phänomenologie der »öffentlichen Meinung« anhand einer Analyse der Relevanzstrukturen und Inhalte politischer Kommunikation in der deutschen Schweiz zwischen 1910 und 1960*, Zürich (unveröffentlichte Habilitationsschrift) 1994.

46 Volker Bornschie, *Westliche Gesellschaft im Wandel*, Frankfurt a.M. 1988.

47 René L. Frey/Robert E. Leu, *Wohlfahrtsstaat Schweiz: Entwicklung und Probleme*, in: dies. (Hg.), *Der Sozialstaat unter der Lupe. Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz*, Basel 1988, S. 17ff.

Das Gastarbeitermodell beruhte auf der Idee, daß die jungen Italiener kein eigentliches Auswanderungsprojekt verfolgten, sondern lediglich zur Finanzierung besonderer Auslagen (wie beispielsweise einer Hochzeit) für kurze Zeit nördlich der Alpen arbeiten würden, so daß die ausländische Arbeiterschaft dauernd neu rekrutiert werden würde (Rotationsmodell).<sup>48</sup> Das 'Saisonierstatut' sowie das Rotationsmodell waren auf Druck der Gewerkschaften zustande gekommen. Um die Lohnkonkurrenz durch ausländische Arbeiter auszuschalten, setzten sie die Garantie gleicher Arbeitsbedingungen durch, indem sie diese Forderung mit einem Junktim an den Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen (Tarifabkommen) banden.<sup>49</sup> Sie waren außerdem darauf bedacht, die dauerhafte Niederlassung der Gastarbeiter zu verhindern, insbesondere um bei einem plötzlichen Konjunkturreinbruch – mit dem in der unmittelbaren Nachkriegszeit allgemein gerechnet wurde – die inländische Arbeiterschaft bevorzugen zu können und eine Überbelastung der Sozialversicherungssysteme zu verhindern (Konjunkturpuffertheorie).<sup>50</sup>

Die Einwanderung erfolgte gemäß der Nachfrage auf dem Markt für niedrigqualifizierte Arbeitskräfte und unterlag *de facto* keiner quantitativen Beschränkung. Die Einbindung der ausländischen Arbeitskräfte in das nationale Wirtschaftsleben wurde jedoch mit dem expliziten Ausschluß aus allen anderen Bereichen verbunden, um den vor und nach dem Weltkrieg erreichten politischen, sozialen und rechtlichen Integrationsmodus bewahren zu können. In diesem Zusammenhang wäre Freemans<sup>51</sup> These zu erwähnen, daß die Nachfrage nach Gastarbeitern um so höher war, als die sozialstaatliche Einbindung der Inländer eine entsprechende Verknappung billiger Arbeitskräfte nach sich zog – die Einwanderung sozialstaatlich exkludierter Arbeitskräfte und die sozialstaatliche Integration der Inländer bedingen sich demgemäß wechselseitig. Voraussetzung eines derartigen Arrangements war die strikte Kontrolle der eingewanderten Arbeitskräfte, d.h. die Unterbindung ihrer beruflichen und geographischen Mobilität, die weitestgehende Verhinderung einer dauerhaften Niederlassung sowie ein vom Staat rechtlich abgesichertes Anwerbungsverfahren<sup>52</sup> – ein System, das am ehesten mit der Rekrutierung von freiwilligen Kontraktarbeitern für die kolonialen Plantagen oder dem sog. Bracero-Programm in den USA zu vergleichen war. Die Verwaltung der ausländischen Arbeitskräfte erforderte einen umfangreichen regulativen Apparat, der die enorme Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung auf über 14% Mitte der sechziger Jahre administrativ zu bewältigen versuchte.

48 Werner Haug, »... und es kamen Menschen«. Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz, 1914–1980, Basel 1980, S. 50f., 68f.

49 Niederberger, Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz.

50 Vgl. René Riedo, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970, Diss. Bern 1976; Niederberger, Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz, Kap. 2.2.; Roland Misteli, Bestimmungsgründe gewerkschaftlicher Ausländerpolitik in der Schweiz während der sechziger Jahre (Ms., Soziologisches Institut der Universität Zürich), Zürich 1996; Mahnig, La politique suisse à l'égard des étrangers, S. 29ff.

51 Freeman, Migration and the Political Economy of the Welfare State.

52 Vgl. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, European Immigration Policy: Switzerland, in: Tomas Hammar (Hg.), European Immigration Policy. A Comparative Study, Cambridge 1985.

Die Kritik an diesem Modell war anfänglich vor allem wirtschaftspolitisch motiviert: Die konjunkturellen Überhitzungserscheinungen Ende der fünfziger und anfangs der sechziger Jahre wurden auf die nahezu unbeschränkte Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte zurückgeführt. Kritik wurde aber zunehmend auch von seiten der Herkunftsländer laut, wie sich 1961 mit dem Auftritt des italienischen Außenministers in der Schweiz in dramatischer Weise zeigte, als dieser seine Landsleute zum Widerstand gegen die schlechten Arbeits- und Wohnverhältnisse aufrief.

### Einwanderungsbegrenzung und wohlfahrtsstaatliche Integration, ab 1963

Die zunehmende Konkurrenz um die knapper gewordenen südländischen Arbeitskräfte zwang schließlich die Schweizer Behörden dazu, das ›Italiener-Abkommen‹ von 1963 auszuhandeln, das den Übergang vom Rotations- zu einem Immigrationskonzept markiert. Es sah eine stufenweise Zulassung und Integration der Gastarbeiter vor: Nach 18 Monaten wurde der Familiennachzug gewährt, nach fünf Jahren Anstellung als ›Saisonnier‹ der Rechtsanspruch auf freie Berufswahl im Rahmen einer Jahresbewilligung, nach weiteren fünf Jahren das Niederlassungsrecht mit voller Gleichberechtigung in allen Bereichen außer dem politischen. Das parallel ratifizierte neue Sozialversicherungsabkommen stellte die Arbeitnehmer nach fünf Arbeitsjahren hinsichtlich der Arbeitslosenunterstützung<sup>53</sup> und hinsichtlich der Alters- und Invalidenvorsorge sowie der Kranken- und Unfallversicherung ohne zeitliche Verzögerung mit Inländern gleich.<sup>54</sup> Gleichzeitig wurde der Export der Leistungen ermöglicht.

Die Einbindung ins wirtschaftliche System wurde also durch eine partielle Integration in den anderen Bereichen ergänzt: Die ausländischen Arbeitskräfte bildeten nun insofern einen Teil der nationalen Rechtsgenossenschaft, als sie nach fünf Jahren vom Grundrecht der freien Berufswahl wenigstens teilweise, vom Recht auf ein Familienleben dagegen unbeschränkt Gebrauch machen durften; Teil der nationalen Solidargemeinschaft wurden sie dank der Einbindung in die Sozialversicherungssysteme, Teil der Territorialgemeinschaft durch den Rechtsanspruch auf Niederlassung. Wie wir es aufgrund des theoretischen Modells erwarten, wurde diese Teilintegration von einer Verschärfung der Zutrittsbedingungen zum nationalen Territorium, d.h. vom Aufbau eines restriktiven staatlichen Migrationsregimes begleitet: Noch während der Verhandlungen zum ›Italiener-Abkommen‹ wurde auf Druck der Gewerkschaften<sup>55</sup> die sog. Betriebsplafonierung eingeführt, welche die Anzahl Arbeitskräfte pro Betrieb unabhängig von deren Staatsangehörigkeit beschränkte. Die Regelung zeigt, daß

53 Joachim Breining, Arbeitslosenversicherung und Ausländerrecht. Eine Untersuchung der Rechtsstellung ausländischer Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit, Zürich 1990, S. 50ff.

54 *Receuil Officiel* 1964, Nr. 730; vgl. Jean Meyer, *Le statut des travailleurs immigrés dans la sécurité sociale suisse*, Basel 1990.

55 Misteli, Bestimmungsgründe gewerkschaftlicher Ausländerpolitik in der Schweiz während der sechziger Jahre.

dabei vor allem eine Dämpfung der überhitzten Konjunktur ins Auge gefaßt wurde. 1964, im Jahr der Ratifizierung des Einwanderungsabkommens, wurde dann jedoch die sog. Doppelflafonierung verordnet, welche eine Beschränkung und kontinuierliche Reduktion der Zahl *ausländischer* Arbeitnehmer pro Betrieb vorsah.

In den Augen eines Großteils der schweizerischen Arbeitnehmerschaft verstieß das Italiener-Abkommen allerdings gegen den nationalen Solidaritätspakt, der zwischen den verschiedenen Interessengruppen formuliert worden war und der sich gerade in diesen Jahren durch den weiteren Ausbau oder die Konsolidierung sozialstaatlicher Institutionen verfestigte: 1960 wurde erstmals eine Invalidenversicherung eingerichtet, 1964 wurden das Gesetz zur Kranken- und Unfallversicherung revidiert und der Versicherungsschutz erweitert, ab 1965 wurden Ergänzungsleistungen zu den Beiträgen der Altersversicherung ausgerichtet, welche selbst dem Ärmsten eine existenzsichernde Rente garantieren und den Gang zur Fürsorgebehörde ersparen sollte.<sup>56</sup> Die Vorstellung, daß der konsolidierte nationale Interessenverband nun für einwandernde Arbeitskräfte geöffnet werden sollte, und die Tatsache, daß der ausländische Anteil an der Wohnbevölkerung trotz der angesprochenen Maßnahmen weiterhin stieg, führten zu einem Bruch des Vertrauens zwischen Regierung und weiten Kreisen der Bevölkerung.

Die Opposition formierte sich zunächst an der gewerkschaftlichen Basis und ging dann nach und nach an fremdenfeindliche politische Bewegungen über. Konjunktur- und arbeitsmarktpolitische sowie xenophobe Argumente verwoben sich zu einer immer deutlicher artikulierten Abwehrhaltung gegenüber den Einwanderern. Wie in anderen europäischen Gesellschaften<sup>57</sup> waren es auch in der Schweiz vor allem die vom sozialen Abstieg bedrohten Bevölkerungsgruppen<sup>58</sup>, welche sich den xenophoben Appell an die nationale Solidargemeinschaft<sup>59</sup> zu eigen machten.<sup>60</sup> Die geforderte Wiederherstellung oder gar Verstärkung der nationalen Abschließung soll diesen Gruppierungen eine Zukunft im gesellschaftlichen Kernbereich garantieren und das Monopol auf nationale Solidaritätsversprechen bewahren.<sup>61</sup>

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern können politische Bewegungen auf die staatliche Politik der Schweiz sehr schnell und nachhaltig Einfluß nehmen, indem sie die Instrumente der direkten Demokratie nutzen. Deshalb fand die migrationspolitische Wende in der Schweiz noch *vor* dem konjunkturellen Einbruch Mitte der

56 Hans Peter Tschudi, Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen, Basel 1989.

57 Andreas Wimmer, Der Appell an die Nation. Kritische Bemerkungen zu vier Erklärungen von Xenophobie und Rassismus, in: Hans-Ruedi Wicker u.a. (Hg.), Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat, Zürich 1996, S. 173–198.

58 Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz, Stuttgart 1973.

59 Uli Windisch, Xénophobie? Logique de la pensée populaire, Lausanne 1978, S. 165–188.

60 Rudolf Braun, Sozio-kulturelle Probleme der Eingliederung italienischer Arbeitskräfte in der Schweiz, Zürich 1970, S. 340–351, 379–385.

61 Andreas Wimmer, Der Appell an die Nation; ders., Explaining Xenophobia and Racism. A Critical Review of Current Research Approaches, in: Ethnic and Racial Studies, 20. 1997, H. 1, S. 17–41.



siebziger Jahre statt.<sup>62</sup> Bereits im Jahre 1964 setzte eine eigentliche Kaskade von Gesetzesinitiativen ein, welche die Behörden zu einer massiven Reduktion des Einwanderungsstromes oder gar zu einer Zwangsausweisung der bereits Niedergelassenen verpflichten wollten.<sup>63</sup> Während sich die gewerkschaftlichen Kreise anfänglich noch an derartigen Initiativen beteiligten, überließen sie das Feld bald den rechtspopulistischen ›Überfremdungsparteien‹ und wandelten sich – unter dem Einfluß des neu erwachten Internationalismus – zu Anwälten der ausländischen Wohnbevölkerung resp. Gewerkschaftsbasis.

Alle Volksabstimmungen gingen zuungunsten der Initianten aus, doch vermochten sie die Regierung unter gehörigen Druck zu versetzen und ihre Politik in eine zunehmend restriktive Richtung zu lenken. Am Ende dieser innenpolitisch höchst konfliktiven Periode wurde erstmals ein zentralisiertes Regime der Migrationssteuerung eingeführt und die Nachfrage der Wirtschaft einer strikten staatlichen Kontrolle unterworfen. Im Jahre 1970, im Vorfeld der zweiten ›Überfremdungsinitiative‹ und der berechtigten Angst, daß diese in der Volksabstimmung angenommen werden würde und völker- und menschenrechtswidrige Maßnahmen zu ihrer Realisierung hätten getroffen werden müssen, wurde die sog. Begrenzungsverordnung (BVO) erlassen, welche bis heute das zentrale migrationspolitische Instrument der Schweiz darstellt. Sie sieht über eine Kontingentierung der erstmaligen Aufenthaltsbewilligung eine jährliche Festlegung der gesamten Neueinwanderungen vor, unterstellt diese einer strikten Bewilligungspflicht und schreibt die Inländerbevorzugung bei der Besetzung offener Stellen vor. Um diese neue Politik der Einwanderungsbegrenzung administrativ durchzusetzen, wurde 1972 das Zentralregister für Ausländer geschaffen, das detaillierte Informationen über jeden einzelnen in der Schweiz lebenden Ausländer enthält. Zur Erfüllung des in der BVO erstmals explizit erwähnten Integrationsauftrags wurde bald darauf – auch auf Druck gewerkschaftlicher und kirchlicher Kreise – die Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen gegründet, welcher allerdings lediglich konsultativer Charakter zukommt.

Das neue migrationspolitische Instrumentarium erlaubte es der Schweiz, den konjunkturellen Einbruch von 1974 arbeitsmarktpolitisch so abzufedern, daß die Vollbeschäftigung der Inländer fast vollständig gewahrt wurde: Saisonale und Jahresaufenthaltsbewilligungen wurden weniger nachgefragt oder ganz einfach nicht mehr erneuert.<sup>64</sup> Mit dem Rückgang der ausländischen Wohnbevölkerung nach 1974 entschärfte sich die politische Problematik wiederum, blieb aber während eines weiteren Jahrzehnts auf der politischen Traktandenliste. Im gleichen Zeitraum war ein weiterer, im europäischen Vergleich wiederum verzögerter Schub sozialstaatlicher

62 Hans Mahnig, *Between Economic Demand and Popular Xenophobia: The Swiss System of Immigration Regulation*. Unpublished paper for the workshop ›Regulation of Migration‹, Universität Nijmegen, 14.–15.12.1995.

63 Roland Misteli/Andreas Gisler, *Überfremdung. Karriere und Diffusion eines fremdenfeindlichen Deutungsmusters* (unveröffentlichte Magisterarbeit), Universität Zürich 1995, Kap. 2.

64 Heinrich Schwarz, *Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz*, Chur 1988.

Integration zu verzeichnen, der aber aufgrund der konjunkturellen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklung in keinem direkten Zusammenhang mit der Migrationsfrage stand. 1972 wurde ein Verfassungsartikel für die Ausweitung der beruflichen Vorsorge in einer Volksabstimmung angenommen, 1982 ein Gesetz, welches das entsprechende Obligatorium einer privaten Zusatzversicherung verankerte, und 1976 schließlich ein Verfassungsartikel für die bundesweite Regelung der Arbeitslosenversicherung (das Gesetz folgte 1982).

Erst in den späten 1980er Jahren, als der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung, wie überall in Europa, in erster Linie bedingt durch den Familiennachzug, wiederum zu steigen begann und als die Einwanderung über den Asylweg einsetzte, formierte sich ein neuer Krisendiskurs rund um das «Ausländerproblem». Die erneute Skandalisierung von Einwanderung richtete sich nun direkt auf die Problematik der sozialstaatlichen Fürsorgeverpflichtung für nicht in den Arbeitsprozeß integrierte Asylbewerber, also auf die Tatsache, daß sie im Gegensatz zu den klassischen Arbeitsmigranten<sup>65</sup> Nettobeziehler im staatlichen Umverteilungssystem darstellen. Der Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaat und Migration tritt nun deutlich in Erscheinung und wird auch von den xenophoben Bewegungen direkter aufgegriffen, als dies jemals zuvor der Fall war. Der historische Rückblick sollte aber deutlich gemacht haben, daß die Asylfrage für die Differenz zwischen öffentlicher Wahrnehmung (Xenophobie) und der Strukturbeziehung zwischen Migration und Wohlfahrtsstaat gerade nicht charakteristisch ist.

### Schluß

Deshalb lohnt es sich meines Erachtens weniger, die Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und Migration im offensichtlichen Kontext der Asyldebatte zu diskutieren; interessanter ist die Frage, wie die Entwicklung von Wohlfahrtsstaat und jene des Migrationsregimes noch vor Beginn der asylorientierten Einwanderung zusammenhängen. Ich habe die These verfolgt, daß die Binnenintegration, welche nationalstaatlich organisierte transgenerationelle und klassenübergreifende Solidaritätssysteme zu leisten imstande sind, mit einer territorial-demographischen Abschließung einhergeht, d.h. dem Aufbau eines strikten staatlichen Migrationsregimes. Der Fall Schweiz ist aus zweierlei Gründen von Interesse: Einmal aufgrund des vergleichsweise hohen Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung<sup>66</sup>, welcher der politischen Diskussion

65 Wie René Weber, *Einwanderung und staatliche Umverteilung. Eine ökonomische Wirkungsanalyse für die Schweiz*, Chur 1993, für die Schweiz zeigt.

66 Dies gilt selbst dann, wenn die beispielsweise im Vergleich zu Frankreich sehr restriktive Einbürgerungspraxis der Schweiz in Rechnung gestellt wird; vgl. Pierre Centlivres (Hg.), *Devenir suisse: adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*, Genf 1990. Der Anteil der im Ausland Geborenen betrug in der Schweiz im Jahre 1990 20,5%, in Frankreich 11%, in den Niederlanden 9%, in Schweden 10% (Werner Haug, *Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft. Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik*, Bern 1995, S. 28) und in den USA 8,5% (Faist, *Ethnicization and Racialization of Welfare-State Politics*, S. 223, nach Jeffrey S. Passel/Barry Edmonston, *Immigration and Race: Recent Trends in Immigration to the United States*, Washington 1992).

eine besondere Virulenz verleiht und entsprechende staatliche Steuerungsversuche besonders prägnant ausfallen läßt. Für unseren Diskussionszusammenhang noch bedeutsamer ist die Tatsache, daß die Entwicklung des nationalstaatlichen Migrationsregimes nach dem Zweiten Weltkrieg den anderen europäischen Ländern vorausläuft, einerseits, weil die Schweiz keine Kriegsfolgen zu bewältigen hatte, und andererseits, weil im Rahmen einer halbdirekten Demokratie der Ruf nach Einwanderungsbegrenzung schneller in administrative und politische Restriktionen umgesetzt werden mußte. Diffusions- und Nachahmungseffekte können deshalb fast ausgeschlossen werden.

Ich habe den Prozeß der sozialen Schließung entlang nationalstaatlicher Linien in der Marshall'schen Tradition in verschiedene Phasen unterteilt, von denen die sozialstaatliche an letzter Stelle steht, nachdem die Rechtsgleichheit, die wirtschaftlichen und politisch/militärischen Rechte und Pflichten bereits institutionalisiert worden waren und nachdem sich ein nationalistisches Selbstbild verbreitet hatte. Vor dem Ersten Weltkrieg umfaßte der Prozeß nationalstaatlicher Schließung erst die politischen Rechte sowie die militärischen Pflichten, hatte sich jedoch im Rahmen des liberal-republikanischen Gesellschaftsmodells noch nicht auf den Bereich der wirtschaftlichen oder sozialen Rechte ausgedehnt. Die Systeme sozialer Sicherung blieben dezentral organisiert und an die Institution der Kommune gekoppelt. Entsprechend wurde die massenhafte Arbeitsmigration als Problem der politischen Loyalität – dem Auseinanderfallen von Wohnbevölkerung und Souverän – thematisiert, und es wurden Lösungsvorschläge im Bereich der Einbürgerungsregelung gesucht. Der noch schwachen Binnenintegration entsprach also die Tatsache, daß keine Migrationskontrollen existierten.

Aus dieser liberal-republikanischen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts entwickelten sich nach dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges erste wirtschaftliche und ideologische Abschlüßungen entlang nationaler Linien. Dieser Abgrenzungsprozeß war mit einem Schub an Binnenintegration verbunden, welcher mit der politischen und sozialstaatlichen Einbindung der Arbeiterschaft abgeschlossen und durch einen Prozeß der Nationalisierung der identifikatorischen Konstrukte untermauert wurde. Mit der Binnenintegration ging die territoriale Abschlüßung durch die Einrichtung erster Elemente eines Migrationsregimes einher, nämlich der Verlust von Einwanderungs- und Niederlassungsrechten und die Zentralisierung der Kompetenzen zur Erteilung der nun erforderlichen Bewilligungen. Am Ende dieses Prozesses von Binnenintegration und Außenabschlüßung steht in den fünfziger Jahren das vollausgebildete nationalstaatliche Modell.

Die nationalstaatlich integrierte Gesellschaft kann auf die Arbeitsmigration der Nachkriegszeit nicht mehr mit dem Liberalismus des 19. Jahrhunderts reagieren. Sie überläßt die Einwanderung zwar wiederum mehr oder weniger den Kräften des Arbeitsmarktes, nun aber um den Preis der expliziten politischen, rechtlichen und sozialen Ausgrenzung der Eingewanderten, um den nationalen Solidarverband nicht sprengen und auf ein neues Fundament stellen zu müssen. Sobald jedoch dieses Modell aufgrund des sinkenden Angebots an Arbeitskräften und des politischen Drucks der Auswanderungsländer nicht mehr praktikabel ist, sobald eine Teilinklu-

sion der Eingewanderten nicht mehr umgangen werden kann, wird der rein marktwirtschaftlich gesteuerte Zutritt zum nationalen Territorium unterbunden und ein striktes staatliches Regime der Migrationssteuerung aufgebaut. Die ungehinderte Einwanderung bei gleichzeitiger rechtlich-sozialer Ausgrenzung wird durch restriktierte Immigration und Teileinbindung ersetzt: Binnenintegration, diesmal der länger ansässigen Einwanderer, wiederum durch Außenabgrenzung ergänzt. Die niedergelassenen ausländischen Arbeitskräfte wurden nun in die nationale Rechtsgenossenschaft insofern integriert, als sie nun vom Grundrecht der freien Berufswahl und des Zusammenlebens im Familienverband Gebrauch machen durften; sie bildeten Bestandteil der nationalen Solidargemeinschaft, da sie in die Sozialversicherungssysteme integriert wurden, und gehörten zur Territorialgemeinschaft, soweit nun der Anspruch auf Niederlassung erworben werden konnte.

Im historischen Verlauf tritt die Dialektik von Binnenintegration und Außenabschließung also deutlich zu Tage: Schübe von sozialstaatlicher Integration erfolgen jeweils zeitgleich mit solchen des Ausbaus der Kapazitäten zur Migrationssteuerung, wie Tabelle 1 verdeutlicht. Um die Darstellung zu vereinfachen, wurde die Entwicklung des Migrationsregimes entsprechend dem historischen Verlauf in drei Phasen unterteilt: Auf die Einführung einer administrativen Kontrolle des Zutritts zum Territorium folgt die Regulierung des Arbeitsmarktes für eingewanderte Arbeitskräfte und schließlich deren zahlenmäßige Begrenzung und staatliche Zuteilung.

Tabelle 1 verdeutlicht, daß die institutionelle Neuerung jeweils zeitgleich im einen wie im anderen Bereich erfolgte, so daß wir zumindest von einem engen funktionslogischen Bezug ausgehen können, wie es der hier vertretenen These entspricht. Wechseln wir allerdings von dieser strukturellen auf die Ebene der Akteure und ihrer Handlungsintentionen, so präsentiert sich das Bild uneinheitlicher und aufgrund mangelnder Detailforschung auch eher undeutlich.

Mit einiger Sicherheit wissen wir lediglich, daß bei der Einführung des Gastarbeitermodells wohlfahrtspolitische Überlegungen wie die Angst vor einer Überbelastung der Arbeitslosenversicherung in Zeiten konjunkturellen Abschwungs eine bedeutende Rolle spielten. Die Einwanderungskontrollen von 1963 und 1964 wurden dagegen, so macht es den Anschein<sup>67</sup>, vorwiegend konjunkturpolitisch begründet. Sie sollten außerdem den sich abzeichnenden ›Überfremdungsbewegungen‹ den politischen Wind aus den Segeln nehmen. Ob das Sozialversicherungsabkommen mit Italien bei der Dynamisierung dieser Bewegungen und somit bei der als Reaktion darauf erlassenen Begrenzungsverordnung von Bedeutung war, kann ohne Detailstudium der damaligen Diskussion nicht eruiert werden. Entscheidender schien die Tatsache gewesen zu sein, daß die Niederlassung sowie der Familiennachzug durch

67 Vgl. Niederberger, Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung.

Tabelle 1: Institutionelle Neuerungen in den Bereichen Migrationssteuerung und Wohlfahrtsstaat

	Migrationssteuerung (durch den Zentralstaat)		Wohlfahrtsstaatliche Einbindung (durch den Zentralstaat)	
	Administrative Kontrolle durch Bewilligungspflicht	Segregierung des Arbeitsmarktes	Begrenzung und Kontrolle der Einwanderung	Der Staatsangehörigen
vor 1914	-	-	-	-
1914 bis 1947	1917 (Ausländerpolizei) 1925/31 (ANAG)	-	-	1914/18 (KUV) 1917/19/24 (ALV) 1925/47 (AHV)
1948 bis 1962	1948 (Saisonarbeitsbewilligung)	1948 (Rekrutierungsabkommen, Saisonarbeitsstatut)	-	1947 (AHV)
ab 1963	1972 (Einführung ZAR)	1964 (Italienerabkommen) 1970 (Inländerbevorzugung)	1963/64/70 (Betriebsplanerichtigkeitskontrollverordnung, BVO)	1964 (KUV+) 1965 (AHV+)

ANAG Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer  
 HV Alters- und Hinterbliebenenversicherung  
 AIV Arbeitslosenversicherung  
 BVO Begrenzungsverordnung  
 KUV Kranken- und Unfallversicherung  
 ZAR Zentrales Ausländerregister

(Die Jahreszahlen beziehen sich auf im Text erwähnte Schlüsseldaten; Jahreszahlen nach Querstrich bezeichnen eng zusammenhängende Neuerungen, etwa die Annahme eines Verfassungsartikels und des entsprechenden Gesetzes).

das Italiener-Abkommen erleichtert wurden, so daß eine Verschärfung der ohnehin schon angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt befürchtet wurde.<sup>68</sup>

Ähnliche Vorbehalte gelten für die Einführung erster Migrationskontrollen durch die Zentraladministration im Jahre 1917: Anscheinend gab hier die Furcht vor den politischen Turbulenzen des Ersten Weltkrieges sowie den Implikationen der russischen Revolution den Ausschlag und weniger der Wunsch, die gleichzeitig eingeführten ersten wohlfahrtsstaatlichen Elemente vor ungehinderter Einwanderung abzuschern. Allerdings ging der Bezug zur Frage der Armenunterstützung, welche vor dem Krieg eine prominente Rolle in der Einwanderungsdebatte gespielt hatte, nicht verloren; vielmehr waren es laut einer Erklärung der Regierung aus dem Jahre 1919 auch die Erfahrungen mit dem liberalen Migrationsregime der Vorkriegszeit und damit verbunden mit den »charges excessives quant à l'assistance des étrangers«<sup>69</sup>, mit denen die Kündigung der Niederlassungsverträge und die Fortführung der kriegsrechtlichen Migrationskontrollen begründet wurden.

Es bleibt also, auf die bestehenden Forschungslücken aufmerksam zu machen und zu hoffen, daß das Detailstudium einzelner historischer Phasen sowie der Vergleich verschiedener Gesellschaften die These weiter zu erhärten vermögen – beispielsweise indem die Entwicklung von Wohlfahrtssystemen selbstdeklarerter Immigrationsländer mit jener von Immigrationsländern *contre coeur* verglichen würde. Sollte sich die These von der engen funktionalen Interdependenz zwischen der Entwicklung von Wohlfahrtsstaat und Migrationssteuerung bestätigen lassen, so müßte ihre Erklärungskraft und -reichweite mit jener konkurrierender Theorieangebote verglichen werden, also mit Versuchen, die Entstehung von Migrationsregimes arbeitsmarkttheoretisch, mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie oder durch steuerungstheoretische Argumente zu erklären.

Schließlich ließen sich einige Extrapolationen für die Zukunft formulieren. Auf der einen Seite kann die hier vertretene These auch als Umkehrschluß präsentiert werden: Eine Liberalisierung des Migrationsregimes wäre dann mit einer Schwächung sozialstaatlicher Integration verbunden. Der sich gegenwärtig abzeichnende Ab- und Umbau sozialstaatlicher Institutionen sollte dann gleichzeitig mit der Abnahme von Migrationskontrollen und -restriktionen erfolgen. Aus dieser Perspektive scheint es wahrscheinlich, daß das sich abzeichnende sozialstaatliche Regime der Europäischen Union unter dem vormaligen Niveau der Mitgliedstaaten bleiben wird – entsprechend der Liberalisierung zwischenstaatlicher Migration. Auf der anderen Seite wäre aber auch denkbar, daß sich die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auf einer europäischen Ebene reorganisieren und die Zentralisierung der Solidaritätssysteme – vergleichbar mit jener des kommunalen Armenwesens durch den klassischen National-

68 Riedo, Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der schweizerischen Gewerkschaftspolitik von 1945–1970, S. 210f.

69 Zit. nach Arletaz, Les effets de la Première Guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse, S. 178.

staat – ohne den Verlust ihrer Integrationskraft erfolgt. Gemäß der Logik von Binnenintegration und Außenabschließung würde die ‚Festung Europa‘ dann wohl weiter ausgebaut.

SCHRIFTEN DES INSTITUTS FÜR  
MIGRATIONSFORSCHUNG  
UND INTERKULTURELLE STUDIEN (IMIS)  
DER UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

IMIS-SCHRIFTEN

herausgegeben vom Vorstand des Instituts

Bd. 6

Redaktion: Peter Marschalck



Migration  
in nationalen Wohlfahrtsstaaten.  
Theoretische und vergleichende  
Untersuchungen

herausgegeben von

Michael Bommers und Jost Halfmann

Universitätsverlag Rasch Osnabrück

Redaktionsanschrift:  
Universität Osnabrück  
Institut für Migrationsforschung  
und Interkulturelle Studien (IMIS)  
FB 2, Neuer Graben 19/21  
49069 Osnabrück

Tel.: 05 41/9 69-43 84  
Fax: 05 41/9 69-43 80  
e-mail: imis@rz.uni-osnabrueck.de  
internet: <http://www.imis.uni-osnabrueck.de>

Die Deutschen Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten : theoretische und vergleichende Untersuchungen / hrsg. von Michael Bommes und Jost Halfmann. – Osnabrück : Univ.-Verl. Rasch, 1998**  
(Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück ; Bd. 6)  
ISBN 3-932147-20-0

1. Aufl. Juli 1998  
© 1998 Universitätsverlag Rasch, Osnabrück  
Rechtsträger: Rasch, Druckerei und Verlag GmbH & Co. KG, Bramsche  
Alle Rechte vorbehalten  
Herstellung: Druckerei Rasch, Bramsche  
Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Offsetpapier  
Printed in Germany

ISBN 3-932147-20-0

# Inhalt

Vorwort . . . . .	7
Einführung: Migration, Nationalstaat, Wohlfahrtsstaat – eine theoretische Herausforderung für die Migrationsforschung. <i>Von Michael Bommes und Jost Halfmann</i> . . . . .	9
Erster Teil: Theoretische Konzepte	
Migration, nationale Wohlfahrtsstaaten und die Entstehung der Weltgesellschaft. <i>Von Rudolf Stichweh</i> . . . . .	49
Warum ist Migration ein soziales Problem? Von einer politischen Ökonomie zu einer politischen Soziologie der Migration. <i>Von Klaus Eder</i> . . . . .	63
Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtsstaates. <i>Von Jost Halfmann und Michael Bommes</i> . . . . .	81
Zweiter Teil: Fallstudien	
Zu einem Modell der Inkorporation von Einwanderern: das Beispiel der Niederlande. <i>Von Han Entzinger</i> . . . . .	105
Erfolgreiche Integrationsmodelle? Zur wirtschaftlichen Situation von Einwanderern in Deutschland und den USA. <i>Von Bernhard Santel und James F. Hollifield</i> . . . . .	123
Immigration, Integration und Wohlfahrtsstaaten. Die Bundesrepublik Deutschland in vergleichender Perspektive. <i>Von Thomas Faist</i> . . . . .	147
Einwanderung und Sozialpolitik in Australien. <i>Von Stephen Castles</i> . . . . .	171

Binnenintegration und Außenabschließung. Zur Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und Migrationssteuerung in der Schweiz des 20. Jahrhunderts. <i>Von Andreas Wimmer</i> . . . . .	199
Einwanderung im Wohlfahrtsstaat: das Beispiel Frankreich. <i>Von Catherine Wibtol de Wenden</i> . . . . .	223
Einwanderungspolitik im schwedischen Wohlfahrtsstaat. <i>Von Hans Ring</i> . . . . .	239

Dritter Teil:  
Historische und supranationale Perspektiven

Armenpflege und Migration von der Gründung des Deutschen Bundes bis zum Erlaß des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz. <i>Von Eckart Reidegeld</i> . . . . .	253
Migration und Wohlfahrtsstaat in der Europäischen Union. <i>Von Eberhard Eichenhofer</i> . . . . .	283
Weltgesellschaft, internationale Migration und Wohlfahrtssysteme. <i>Von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny</i> . . . . .	297
Die Autoren . . . . .	303

## Vorwort

Moderne Migration und Nationalstaatsbildung sind ko-evolutive Phänomene. Wohlfahrtsstaatlichkeit kann man dabei als Vermittlungsinstanz zwischen der Sicherung von Staatsbürgerloyalität und der Kontrolle von Inklusion sowie als Moderator des Verhältnisses von Nationalstaatlichkeit und Migration verstehen. Die Annahme, daß es für die Migrationsforschung eine theoretisch und empirisch lohnende Herausforderung sei, das Verhältnis von Migration, Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat zu untersuchen, war für die Herausgeber Anlaß zur Planung eines Workshops am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück zum Thema »Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten – ein Vergleich«. Die IMIS-Tagung fand vom 28.–30. März 1996 in Osnabrück statt. Teilnehmer waren Fachwissenschaftler verschiedenster Disziplinen aus dem In- und Ausland. Die hier vorgelegten theoretisch konkurrierenden Konzeptualisierungen und theoretisch orientierten Fallstudien, denen eine Einführung der Herausgeber in den Problemzusammenhang und seine Bedeutung für die Migrationsforschung vorangestellt ist, bieten mit einer Ausnahme die schriftlichen Fassungen der auf dem Workshop gehaltenen Vorträge.

Der Volkswagen-Stiftung danken wir für die Förderung, die die Tagung ermöglicht hat. Ihre Organisation wie auch die Herausgabe dieses Buches wäre ohne die Unterstützung zahlreicher Personen nicht möglich gewesen. Für organisatorische Hilfestellung und geräuschlose Gewährleistung der Rahmenbedingungen des Workshops ist vor allem Vera Bröcker, Matthias Liedtke und Carsten Schröer zu danken. Für die sorgfältige Vorbereitung des Manuskripts für den Druck danken wir Sigrid Pusch und Jutta Tiemeyer, die zusammen mit Lisa Kretschmann auch bei der Übersetzung der fremdsprachigen Beiträge geholfen hat. Für die kritische Durchsicht verschiedener Beiträge danken wir Klaus J. Bade, Jochen Oltmer und Hans-Joachim Wenzel, für die sorgfältige redaktionelle Betreuung des Manuskripts Peter Marschalck.

Osnabrück/Dresden, im Januar 1998

Michael Bommes/Jost Halfmann